

## ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הנדון: החלטה בעניין תכנית מס' תא/5000:

תכנית מתאר מקומית (כוללנית) לתל אביב-יפו

מצ"ב פרסום החלטה בערר מס' 22/19.

הערר נדון, בנוכחות הצדדים, ביום י' בסיון תשע"ט (13.6.2019).

1. להלן חברי הוועדה:  
גבי שמרית גולן, נציגת שר המשפטים (יו"ר).  
גבי סיגי בארי, נציגת מנכ"לית מינהל התכנון.  
גבי שולמית גרטל, מ"מ נציג שר הבינוי והשיכון.  
מר רן אברהם, נציג המשרד להגנת הסביבה.  
מר עמיר ריטוב, ראש המועצה האזורית לב השרון.

2. חברי הוועדה שנעדרו מהשיבה:  
מר נחשון צוק, מ"מ וסגן ראש עיריית חיפה.

בכבוד רב,

*שולמית גולן*

מרכזת ועדת המשנה לעררים  
אגף מוסדות תכנון ארציים

אגף מוסדות תכנון ארציים:

בית השנהב – אגף C בית הדפוס 12, גבעת שאול ירושלים 9548315 טלפון: 074-7578127 מזכירות: 074-7578137/8

## המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

### ועדת המשנה לעררים

ערר 22/19

ג'י.טי.אל.וי נכסי עידית, שותפות מוגבלת  
ע"י ב"כ עוה"ד שרית דנה ואח'

העוררת

- נגד -

1. הוועדה לשמירת הסביבה החופית  
ע"י ב"כ עוה"ד אתי רוזנבלום ואח'
2. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו  
ע"י ב"כ עוה"ד הראלה אברהם-אוזן ואח'

המשיבות

3. עמותת "לא למגדלים בכיכר אתרים"  
ע"י ב"כ עוה"ד רמי פרגן ואח'

המבקשת להצטרף כמשיבה

הדיון התקיים ביום 13.6.2019 לפני ועדת המשנה לעררים: גב' סיגי בארי, גב' שולמית גרטל, מר רן אברהם, מר עמיר ריטוב ועו"ד שמרית גולן – יו"ר הוועדה.

### החלטה

1. לפנינו ערר על החלטת הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן: "הוולחוף") מיום 20.2.2019 (להלן: "ההחלטה"), ביחס לחלק מתכנית המתאר לתל אביב – תא/5000 (להלן גם: "התכנית הכוללנית") – הנוגע לתא שטח 301ג, הכולל, בנוסף למרינה ולבריכת גורדון, את המתחם הידוע כ"כיכר אתרים".
2. הערר הוגש על ידי ג'י.טי.אל.וי נכסי עידית, שותפות מוגבלת, שנוסדה לצורך ייזום הפרויקט העתידי בכיכר אתרים, והיא בעלת כ-70% מהזכויות בכיכר (להלן: "העוררת" או "היזמים"), מכוח סעיף 8 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק").
3. ביום 13.6.2019 קיימנו דיון בערר. בסופו, וכפי שיפורט להן, החלטנו פה אחד לדחות את הערר בעיקרו ולהותיר את החלטת הוולחוף על כנה, למעט בעניין השימושים המותרים בשטח כיכר אתרים.

## רקע תכנוני והשתלשלות העניינים

4. החלטת הוולחוף מושא הערר ניתנה בסופה של השתלשלות עניינים מורכבת, שתפורט להלן.
5. תכנית תא/5000 היא תכנית מתאר מקומית כוללנית לתל אביב-יפו, שהופקדה בשנת 2013. על פי התכנית הכוללנית, נכלל שטח כיכר אתרים במתחם החופי, שלגביו קובע סעיף 5.2.2 (בנוסח המאושר – סעיף 5.3.1) לתכנית כי בתנאים מסוימים יידרש מסמך מדיניות לצורך החלטה להפקיד בו תכנית, שיתייחס בין היתר לערך שמירת הסביבה החופית על ערכי הטבע והנוף בה לתועלת הציבור ולהנאתו, ערכי נצפות, שמירה על רציפות מעברים חופשיים לציבור לאורך החוף, ועוד. עוד נקבע בסעיף כי תכנית במתחם חופי תשמור על עקרונות כמו: פריסת הבינוי, נפח וגובה המבנים באופן שיבטיח שמירה של מבטים מהדופן המזרחית אל עורף החוף וחוף הים, ככל הניתן במגבלות הטופוגרפיה, ומניעת חזית בנויה רציפה החוסמת את המבטים לחוף הים או למערב; הבטחת מעבר פתוח ורציף לציבור בחזית הבינוי הפונה לים, התאמת נפחי הבינוי למרקם הבינוי הקיים והמתוכנן באזורים המבונים, ועוד.
6. על פי תשריט אזורי הייעוד, שטח כיכר אתרים מסומן כ"אזור מוטה מלונאות", שבו, על פי הוראות סעיף 5.4 ביחס לתא שטח 301, הרח"ק [יחס רצפה חלקי קרקע – נוסחת חישוב אחוזי הבנייה על פי התכנית] המרבי יעמוד על 6, וגם זאת בכפוף להוראות סעיף 3.7.2 ובהתייחס להיבטים של שמירת מבטים לים, יצירת קשרים אל חוף הים וקביעת זיקות הנאה לציבור. בגרסה המופקדת של התכנית, בתא שטח זה חלה הוראה ספציפית שאסרה על הקמת מגורים ממערב לרחוב הירקון.
7. יצוין כי על פי סעיף 1.4.3 לתכנית תא/5000, "במקרה של סתירה בין הוראות התכנית לתשריט ולנספחים יגבר האמור בהוראות. במקרה של סתירה בין פרק 5 בהוראות התכנית (אזורי התכנון) לבין יתר הוראות התכנית והתשריטים, יגבר האמור בפרק 5, אלא אם נאמר במפורש אחרת".
8. בנוסף נקבעו ביחס לתא השטח הוראות לפיהן יחולו לגביו ההוראות ביחס למתחם חופי, וניתן יהיה לאשר תכנית בתא שטח 301 או בחלק ממנו בכפוף למספר תנאים, לרבות הבטחת ההמשכיות של ציר שדרות בן גוריון וחיבורו לטיילת החוף, כולל פתיחה ויזואלית של המבטים מציר זה אל אזור החוף.
9. על פי נספח העיצוב העירוני, שטח כיכר אתרים מסומן כאזור לבנייה של עד 25 קומות.
10. התכנית נדונה ואושרה בתנאים על ידי הוולחוף ביום 31.7.2013 וביום 2.10.2013, ונדונה ואושרה על ידי הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (הוולנת"ע) ביום 10.9.2013. יצוין כי במסגרת הדיון בוולחוף מיום 31.7.2013 נדון גם תא שטח 301ג', אולם בהיבטים הנוגעים למעגנה בלבד. בדיון בוולחוף מיום 2.10.2013 הוצגו הגבהים בחזית הראשונה והשנייה לחוף, וצוין כי הבנייה הגבוהה (עד 25 קומות) בחזית הראשונה והשנייה לחוף היא בנייה שמתרכזת באזור מוטה מלונאות בלבד. במהלך הדיון הביעו חלק מחברי הוולחוף הסתייגות מאישור גובה של 25 קומות לכל אורך החזית הראשונה לחוף, ועמדת לשכת התכנון המחוזית

הייתה כי מאחר שכבר אושרו תכניות דומות לאורך החזית הראשונה לחוף, גם על ידי הוולחוף, וכמעט שלא נותרו מגרשים המאפשרים בנייה חדשה, הותאמו הוראות התכנית למצב הקיים (עמ' 46-54 לתמליל הדין).

11. במהלך הדיון בוולנת"ע מיום 10.9.2013, שבו התבקשו הקלות מתמ"א 13 – חוף היס התיכון (תכנית מתאר ארצית, חלקית, לחופים; אושרה בשנת 1983; להלן: "תמ"א 13") הוצג כי קיימים שימושים מאושרים למלונאות בתחום 100 מ' מהחוף, וביניהם כיכר אתרים, בייעוד "מגורים מוטה מלונאות". בסיכום הדיון בנושא המלונאות צוין כי "הובהר לעניין המלונאות הקיימת כי במגרש שיועד רק למלונאות לא יותרו שימושים נוספים". בהחלטתה, אישרה הוולנת"ע שינוי גבולות ייעודים מ"אזור תירות ונופש", "שצ"פ", "חוף רחצה" ו"מתקנים הנדסיים" לייעוד "שטח ישוב", וכן אישרה בנייה בתחום 100 מ' מקו המים בהתאם למוצע בתכנית, לפי סעיף 5(ב) לתמ"א 13.

12. במסגרת ההתנגדויות שהוגשו לתכנית תא/5000, התנגדו מהנדס העיר תל אביב-יפו וחברת מלון מרינה בע"מ, שהייתה בעלת הזכויות בחלק משמעותי משטח כיכר אתרים באותו מועד, להוראות החלות לגבי תא שטח 301ג. מהנדס העיר סבר כי יש לתקן את ההוראה כך שנוסחה יקבע כי "לא יותרו שימושי מגורים ממערב לרח' הירקון, למעט במבן הכלוא בין רח' הירקון לרח' אליעזר פרי ובשטח ככר אתרים", והסביר זאת בכך שבמבן הכלוא הנ"ל קיימים בנייני מגורים, וכן כי "כדי לאפשר את הריסת ככר אתרים וחיבור הציר הירוק של שדרות בן גוריון לטיילת החוף, נבחנת האפשרות לקידום תכנית להקמת מגדלי מגורים ומלונאות".

13. התנגדות חברת מלון מרינה סוכמה בדו"ח חוקר ההתנגדויות באופן הבא:

"מדובר במתחם כיכר אתרים הכולל בית מלון, מרחב ציבורי ומסחר. כיכר אתרים הפכה מאז הקמתה, בשנות ה-70, למפגע בטיחותי ותכנוני. כיכר אתרים רשומה כבית משותף הכולל כ-200 תת חלקות וכ-70 בעלים. המתנגדים מבקשים לבצע התחדשות לכל המתחם, דהיינו - הריסה ובניה של פרויקט ראוי שיתח את שדרות בן גוריון לים. לצורך כך מבוקש לבטל את איסור המגורים ממערב לרחוב הירקון בכל הנוגע למתחם, רח"ק 7 לפחות ולבטל את הגבלת מספר הקומות למתחם באופן שניתן יהיה להקים 40 קומות לפחות".

14. חוקר ההתנגדויות לתכנית המליץ כדלקמן:

"אין חולק על כך ששינוי פניו של המתחם היא מטרה ראויה וכי יש לבחון לעומק את ההזדמנויות אל מול הסיכונים. משכך, אין להמליץ על תמהיל מדויק שבין מלונאות, מגורים ומסחר ויש להותיר את סוגיית קביעת התמהיל בתכנית מפורטת עתידית. מומלץ לאפשר הקמת מגורים, מלונאות ומסחר בצד העצמת ושדרוג המרחב הציבורי תוך פתיחת השדרה לחוף הים, לקבוע מסגרת מירבית של רח"ק 7.5 וגובה מירבי של 40 קומות. קביעות אלה של רח"ק וגובה מוצדקות בנסיבות העניין, שכן לשיקום מתחם אתרים וליצירת מרחב ציבורי ראוי השלכות חיוביות מרחיקות לכת על המרקם העירוני.

לפיכך, דין הטענה להתקבל".

15. בעקבות המלצת החוקר להתנגדויות, החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז תל אביב (להלן: "הוועדה המחוזית") לקבוע ביחס לתא שטח 301ג, הכולל את המרינה, כיכר אתרים ובריכת גורדון, הוראות מיוחדות, מהן רלוונטיות לענייננו ההוראות הבאות:

"יחולו הוראות מתחם חופי כמפורט בהוראות התכנית בפרק 5, סעיף 5.3.1.

- ניתן יהיה לאשר תכנית במתחם או בחלק ממנו בכפוף להוראות שלהלן: [...]

3. הבטחת ההמשכיות של ציר שדרות בן גוריון וחיבורו לטיילת החוף, כולל פתיחה ויזואלית של המבטים מציר זה אל אזור החוף.

[...]

- לא יותרו שימושי מגורים ממערב לרחוב הירקון, למעט במבני התחום בין רח' הירקון לרח' אליעזר פרי ובשטח כיכר אתרים.

- תכנית עתידית לכיכר אתרים: ייקבע תמהיל השימושים, שיכלול שימושי מגורים, מלונאות ומסחר בצד העצמה ושידרוג המרחב הציבורי ופתיחת שדרת בן גוריון לחוף הים. רח"ק מירבי: 7.5. גובה מירבי: 40 קומות".

16. בהחלטתה מיום 12.8.2015 בהתנגדויות, הוסיפה הוועדה המחוזית:

"[...] הוועדה מקבלת בחלקה את המלצת החוקר אך מבהירה כי הרח"ק ומספר הקומות בהם נקב החוקר הינם המקסימאליים ובתכניות המפורטות יכולים שיקבעו רח"ק ו/או מספר קומות נמוכים יותר (למעשה אמירה זו נכונה לשטח התכנית כולו). עוד מזכירה הוועדה כי לעת קידום תכנית מפורטת יהיה צורך בהכנת מסמך מדיניות למתחם חופי, בהתאם לסעיף 5.2.2 בתכנית המתאר".

17. התכנית אושרה בוועדה המחוזית ופורסמה למתן תוקף ביום 22.12.2016.

18. בינואר 2018 הוגשה עתירה מנהלית (עת"מ 18-01-23180; להלן: "העתירה המנהלית") מטעם עמותת "לא

למגדלים בכיכר אתרים" ו-383 עותרים נוספים, שבה נטען כי היה צורך באישור הוולחוף להוראות התכנית

ביחס לכיכר אתרים טרם אושרו השינויים על ידי הוועדה המחוזית, וכן בפרסום של השינויים לפי סעיף

106(ב) לחוק.

19. על פי הסכמת הצדדים מיום 23.4.2018 בעתירה המנהלית, שקיבלה תוקף של פסק דין, נקבע כדלקמן:

1. "הוולחוף תקיים [...] דיון בכיכר אתרים אשר מצויה במתחם תכנון 301ג' בתוכנית 5000 נשוא העתירה.

2. הדיון יערך ביחס לשינויים שאושרו על ידי הוועדה המחוזית ביחס לכיכר אתרים בהחלטתה מיום 12.8.15 בהשוואה לתוכנית המופקדת, כפי שאושרה על ידי הוולחוף.

3. הוולחוף תאפשר לנציגי הצדדים להשמע בפניה בטרם קבלת החלטתה.

4. ככל שכתוצאה מהחלטת הוולחוף ידרשו שינויים במסמכי תוכנית 5000, אלו יפורסמו למתן תוקף.

5. זכויות הצדדים שמורות להם לגבי החלטת הוולחוף שתינתן בהתאם להסדר זה.

6. אין באמור לעיל כדי לגרוע מתוקפה של תוכנית 5000 למעט לגבי המוסכם לעיל".

20. הוולחוף קיימה דיון בתכנית ביום 27.6.2018, ובסופו קיבלה את ההחלטה הבאה (להלן: "החלטת

הביניים"):

"הוועדה שוכנעה בדבר האיכויות ותרומת הבינוי במתחם כיכר אתרים למרחב הציבורי החופי ע"פ העקרונות כפי שנקבעו בהחלטת ביניים זו ויפורטו להלן. הוועדה לאחר שדנה בתוכנית ובתא השטח הכולל את כיכר אתרים, ובהינתן מתחם גדול מעל עשרה דונם, בריבוי בעלויות, ובשל

חשיבות מיקום הכיכר בפוטנציאל ליצירת מרחב בעל איכויות ציבוריות המחבר בין העיר לים, מחליטה לאשר את עקרונות התכנון, ולשוב ולדון בהחלטה בכללותה תוך בחינה נוספת של נושא היקף הרח"ק והתייחסויות לטענות משפטיות ואחרות שהוצגו בפניה.

מאחר ומדובר בשטח בהיקף ניכר, במיקום בעל חשיבות רבה בקו ראשון לחוף הים, הוועדה קובעת כי התכנון במסגרת התכנית המפורטת יובא לאישור בפני הוולחוף ויתבסס על העקרונות המפורטים להלן, אשר יוטמעו כהוראות לתא שטח זה במסגרת תכנית המתאר:

- הקמת שני מבנים בלבד בניגוד לחלופות של 3-4 מבנים (בגובה 25 קומות כ"א) אשר ניתן היה להקים בהתאם להוראות תכנית המתאר המופקדת לאחר אישור הוולחוף.
- גובה המבנים שיתאפשר הינו עד 40 קומות, זאת על מנת לאפשר גמישות אשר תיבחן במסגרת התכנון המפורט.
- המרווח בין המבנים יהיה רחב ככל הניתן ליצירת מבטים פתוחים לים מרחוב בן גוריון.
- המבנים יהיו בתכסית (בסיס המבנה) מצומצמת ככל הניתן ליצירת מרחב ציבורי פתוח.
- תמהיל השימושים יהיה 70 אחוז מלונאות ו-30 אחוז מגורים זאת כדי להבטיח כי עיקר השימושים שיהיו במרחב זה לטובת רווחת הציבור.
- הרחוב המשוקע שיועלה לפני הקרקע יתוכנן כרחוב עירוני שיאפשר עידוד הליכת הולכי רגל ורוכבי אופניים ולא יצירת אוטוסטרדה שתהווה חיץ בין המתחם לחוף הים.
- רח"ק (רצפה חלקי קרקע) המבנים נקבע ל-6-7.5 וייבחן בהמשך במסגרת החלטה סופית של הוולחוף.
- שטחי ציבור בהיקף שלא יפחת מ-5000 מ"ר.

הוועדה קובעת כי התכנית המפורטת למתחם זה תגיע לאישור הוולחוף. כחלק מהצגת התכנית יוצגו בפני הוולחוף בין היתר, בחינת הצללות, נצפויות ורוחות.

הוועדה קובעת כי טרם הדיון בתכנית המפורטת, יוצג בפניה מסמך מדיניות כולל לכל אזור החוף אשר הכנתו נקבעה בהתאם לסעיף 5.3 להוראות תכנית המתאר.

21. על החלטת הביניים הוגשו שני עררים (ערר 29/18 וערר 29.1/18), שנדחו על הסף ביום 1.8.2018 בהיותם מוקדמים, מאחר שהחלטת הביניים לא הייתה החלטה לאשר הפקדת תכנית או אישורה, כאמור בסעיף 4(א) לתוספת השנייה לחוק, ולא החלטה המסיימת את ההליך התכנוני המתנהל בוולחוף, ולפיכך לא החלטה המאפשרת הגשת ערר לפי סעיף 8 לתוספת השנייה לחוק.
22. ביום 26.12.2018 דנה הוולחוף בשנית בתכנית. לקראת דיון זה התקבלה בוולחוף פניית אדר' מאירה מור בנושא זכויות הבנייה וחישוב הרח"ק, והתבקשה התייחסות לפנייה מהיזמים ומהוועדה המקומית. בסוף הדיון החליטה הוולחוף לשוב ולדון בתכנית בדיון פנימי.
23. ביום 20.2.2019 קיימה הוולחוף דיון פנימי, ובסופו קיבלה את ההחלטה הבאה, שבמסגרתה מפורט גם הרקע להחלטתה:

"[...] בדיון הראשון התמקדה הוועדה בתכנית הכוללת, תא/5000 בהתאם להחלטת בית המשפט. בפני הוועדה הוצג כי בהתאם להוראות התכנית המופקדת מתאפשרת בניית מספר מגדלים בכל שטח הכיכר בגובה של עד 25 קומות. הובהר כי החוקר במסגרת תכנית תא/5000 קיבל את עמדת המתנגדים והמליץ על תוספת שימוש מגורים במתחם כיכר אתרים, קבע מסגרת מרבית של רח"ק 7.5 והעלאת גובה הבינוי עד 40 קומות. החוקר קבע כי קביעות אלו מוצדקות בנסיבות העניין, בשל הפן הכלכלי, שכן לשיקום הכיכר וליצירת מרחב ציבורי השלכות חיוביות. הוועדה המחוזית קיבלה בחלקה את המלצת החוקר כך שקבעה כי הרח"ק ומספר הקומות בהם

נקב החוקר הינם מקסימליים, עוד הוזכר כי לעת קידום תכנית מפורטת יהיה צורך בהכנת מסמך מדיניות למתחם חופי. במסגרת הדיון בולחוף חזרו הצדדים על עמדתם, כמו כן, נמסר הן על ידי הוועדה המקומית והן על ידי יזמי התכנית כי מעצם היותה של כיכר אתרים 'בית משותף' מורכב הכולל מספר רב של בעלי דירות, הרי שהעלות הכלכלית בפנינו של בעלי דירות כאמור הינה משמעותית ביותר ועל כן, על מנת לממש את הבינוי המבוקש יש צורך בהעצמת הזכויות.

בסיום הדיון התקבלה החלטת ביניים, במסגרת הובהר כבר בראשית הדברים וקודם קביעת העקרונות התכנוניים, כי מאחר ומדובר בשטח בהיקף ניכר, בעל חשיבות רבה בקו החוף הראשון לחוף הים, מובהר כי התכנון במסגרת התכנית המפורטת, יובא בחזור לאישור סופי בפני הולחוף. זאת בהתאם לעקרונות התכנון כפי שנקבעו במסגרת החלטת הביניים כדלקמן:

הגבלת מספר המבנים לשני מבנים בלבד בגובה בינוי שלא יעלה על 40 קומות, התייחסות למרווח בין המבנים כך שיהיה רחב ככל הניתן, כן נקבע כי תכנית המבנים תהיה מצומצמת ככל שניתן ליצירת מרחב ציבורי פתוח. עוד החליטה הוועדה על עירוב שימושים המאפשר מגורים בהיקף מוגבל.

הולחוף ראתה לנגד עיניה, עת קביעת עקרונות אלו, צמצום היקף הבנייה ויצירת פתיחות מרבית מהכיכר אל הים, תוך קביעה כי מירב השימושים יהיו לטובת הציבור והותרת מרחב ציבורי מקסימלי. זאת חלף האופציה שהוצגה בפני הוועדה לפיה הבינוי בהתאם לתכנית המופקדת אינו מגביל את מספר הבינויים המתאפשר בשטח למעט הגבלת הגובה ל-25 קומות.

בהחלטת הביניים הדגישה הוועדה כי היות ומדובר בשטח נרחב בעל חשיבות רבה ובקו הראשון אל הים, תשוב הוועדה ותתכנס לדיון נוסף בתכנית לשם קביעת היקף זכויות הבניה (הרח"ק) וכי נושא זה ייבחן במסגרת ההחלטה הסופית של הולחוף.

בעקבות הדיון הראשון, פנתה נציגת עמותת 'לא למגדלים בכיכר אתרים' לוועדה לבחינת היקף זכויות הבנייה במתחם (הרח"ק). בפנייתה, השיגה על שהוצג בפני הולחוף במסגרת הדיון לפיו בהתאם לתא/5000 המופקדת ניתן לבנות בכיכר מספר בניינים בגובה מקסימלי. לטענתה ובהתאם לפרשנותה את המצב המאושר מכח התכנית התקפה, מרבית שטח הכיכר מיועד בתכנית המפורטת ביעוד ציבורי. לטענת נציגת העמותה, לא ניתן "לגזור" זכויות בנייה משטח הכיכר בהיקף ובעוצמות הבנוי אשר הוצגו לוועדה, כלומר לא ניתן לבנות בכיכר מספר מגדלים בגובה המבוקש היות והיקף השטח המסחרי אשר ניתן לגזור ממנו זכויות בניה הינו מצומצם ביותר.

יזמי התכנית ונציגי עיריית תל אביב הגישו מטעמם עמדות המתייחסות להיקף הרח"ק המתאפשר במסגרת התכנית המקומית וכן התייחסות לשטח הציבורי הנכלל במסגרת התכנית המקומית ומשמעותו. בין היתר נטען כי השטחים הציבוריים בתכנית לרבות הכיכר, בהיקף של כ-8,000 מ"ר, הוצמדו לעיריית תל אביב במסגרת הבית המשותף כ"יחידת מחסן" המצויה בבעלות עיריית תל אביב. לקראת הדיון השני במליאת הוועדה ועל מנת לברר את הסוגיה בכללותה, הועבר ליזמים ולוועדה המקומית מסמך מרוכז של סוגיות, לגביהן יידרשו בין היתר להרחיב את עמדתם.

טרם הדיון השני בוועדה, ובשים לב למידע שהתקבל מאת יזמי התכנית והוועדה המקומית, לאחר הדיון הראשון בהתאם להחלטת הביניים ובמענה לפנייה להבהיר את היקף זכויות הבינוי בכיכר, נעשתה פנייה נוספת בכתב מאת יו"ר הוועדה והיועמ"ש בשאלות הבהרה ליזמי התכנית ועיריית תל-אביב יפו. אלו נדרשו לתת מענה למספר סוגיות העולות מניתוח המצב המאושר המורכב (השטח הסחיר המחולק על פני מפלסי הכיכר השונים, וכן השטח ביעוד ציבורי אשר לא הופקע). הועלו סוגיות כגון הצגת האבחנה בין היעוד הציבורי ליעודים הסחירים בהתאם לתכנית המפורטת המאושרת, הרח"ק הניתן לגזור מיעודי הקרקע המאושרים ומידת הפקעות לצרכי ציבור הנדרשות מתוקף התכנית המקומית המאושרת ומתוקף הוראות תא/5000.

במסגרת הדיון השני שמעו חברי הוועדה את כלל הצדדים והמשתתפים. הוועדה התרשמה כי קיימת אי-בהירות בפרשנות יעודי התכנית המפורטת, ביחס למידת השטח הסחיר במגרש ומידת השטח הציבורי המאושר, וכן ביחס להיקף השטח הציבורי הנדרש בהתאם לתא/5000 בתא השטח.

כמו כן, הובהר על ידי נציגי העיריה כי קיימת אפשרות ליעוד שטח ציבורי פתוח בהיקף הנדרש, אך במקום אחר, חלף השטח הציבורי המאושר כיום. נציגי עיריית תל אביב מסרו לוועדה כי רק בשלב התכנון המפורט ניתן יהיה להיכנס לעומק ולהציג את הנתונים על בסיסם יקבעו עוצמות הבינוי בכיכר, כמות השטח הציבורי וכן האפשרות ליעד שטח ציבורי במקום חליפי.

הוועדה התרשמה כי לא הוצגו בפני החוקר והוועדה המחוזית נתונים מספקים דיים לשם החרגת כיכר אתרים מקו החוף העירוני בגובה וברח"ק, בפרט נתונים ביחס להיקף השטח הציבורי המאושר ולגודל המגרש ממנו ניתן לגזור רח"ק (נתונים המשפיעים על עוצמת הבניה במתחם כפי שהוצגו בעת הדיון הראשון בולחוף).

כמו כן, נציגי עיריית תל אביב הבהירו כי במסגרת הדיון בהתנגדויות עמדת מהנדס העיר תמכה בשילוב שימוש למגורים בשימוש המלונאי (ללא בקשה להעלאת הגובה והרח"ק). יחד עם זאת, הוועדה לא קיבלה מענה לשאלה מדוע במסגרת עמדת מהנדס העיר להתנגדויות שהוגשו למתחם, ניתנה הסכמה להעלאת הגובה והרח"ק. בהתאם להחלטת החוקר אשר אומצה על ידי הוועדה המחוזית נראה כי השיקול הכלכלי של ישימות הבינוי במתחם היווה את התשתית להצדקת העלאתם. יחד עם זאת, במסגרת הדיון בולחוף ציין מהנדס העיר כי לטעמו הבסיס להעצמת הזכויות מקורו בנימוקים תכנוניים.

עוד בפני הוועדה הוצגה ההערכה הכלכלית מטעם היזם, עליה מתבססת החרגת המתחם תוך העצמת זכויות הבנייה, אשר היוותה בסיס להמלצת החוקר ככל הנראה. יחד עם זאת, אין חולק כי חוות דעת זו, לא נבחנה בעת ההתנגדויות בוועדה המחוזית על ידי השמאי מטעם הוועדה המחוזית וכי לא הוצגה בפני הוועדה המחוזית חוות דעת נוספת מטעם השמאי של הוועדה המחוזית או גורם אחר.

הוועדה תציין כי אי הוודאות הנובעת מחוסר בנתונים וחוסר בתכנון מפורט התחדדה במסגרת הדיון השני, לעת בחינת נושא הרח"ק והיקף השטחים הציבוריים הנדרשים בכיכר אתרים. הוועדה התרשמה כי הן נציגי הוועדה המקומית והן נציגי היזם לא השכילו לבסס תשתית עובדתית ותכנונית מספקת שתהווה בסיס להעצמת הזכויות במתחם הספציפי של כיכר אתרים במסגרת תכנית כוללנית, באופן החורג ממדיניות תא/5000 בקו החוף.

מחד טענו נציגי עיריית תל אביב כי לשימות כלכלית של התכנון המפורט נדרשים היקפי בניה גדולים, זאת גם בהינתן המבנה הקנייני במתחם כיכר אתרים. מאידך נמסר על ידי נציגי עיריית תל אביב כי אין בנמצא תכנון מפורט אשר יכול ליתן מענה בנוגע להפרשות לצרכי ציבור והיקף הבינוי האפשרי במקום בהתאם למצב המאושר, ובאם תקצה התכנית שטח ציבורי חליפי באותה כמות ואיכות במקום אחר בעיר (והיכן ניתן לאתר בחוף הים שטח פתוח באיכויות ובהיקף דומה לכיכר אתרים).

בהקשר זה ראוי להבהיר כי החלטת הביניים אשר קבעה את עקרונות הבינוי תחילה בהתאם להמלצת החוקר, התבססה במידה רבה על העובדה כי קיימת אפשרות לבינוי סחיר בהיקף גדול בכיכר אתרים. יחד עם זאת, בחינת נושא הרח"ק (כפי שנקבע במסגרת החלטת הביניים) התבררה כבעלת משקל רב, בהתייחס לחישוב השטחים הסחירים שניתן לגזור משטח התכנית. במסגרת הדיון השני אף התחדדה העובדה כי שטח הכיכר הינו בעיקרו ציבורי. על כן, בפני הוועדה התעוררו ספקות בנוגע להיקף הבינוי המתאפשר שאיין למעשה את הבסיס להחלטת הביניים.

לאור כל האמור לעיל, בהינתן העובדה כי היקף הזכויות העתידיות במתחם וחשוב הרח"ק יעשו בהתאם להוראות תא/5000 מהמצב "המוצע", ובהעדר תכנון מפורט המציג מצב כאמור (מצב מוצע), הוועדה התרשמה כי אין בפניה בסיס נתונים עובדתי מספק, על מנת להחריג את הבינוי במתחם כיכר אתרים מהבינוי והמדיניות כפי שאושרה במסגרת התכנית הכוללנית.

הוועדה פונה לעירייה ולוועדה המקומית כי לעת הדיון בתכנית המפורטת יש להציג את היקף השטחים הסחירים מהם ניתן "לגזור" זכויות בנייה.

בהקשר זה יוסף כי בהתאם לעמדת היועצת המשפטית של הוועדה, נדרשו היזמים והוועדה המקומית להבהיר את ההיבט הקנייני בהתייחס לשטחים אשר נקבעו במסגרת התכנית התקפות

במקום כי יש להפקיעם על ידי הוועדה המקומית ולרשםם על שם הרשות המקומית בהיותם שטחים ציבוריים. שטחים אלו לא הופקעו בסופו של יום על ידי הוועדה המקומית, כי אם נרשמו על שם עיריית תל אביב, כשטחים שהוצמדו לה במסגרת הבית המשותף. בירור היבט זה נועד כדי לנסות ולהתחקות אחר הטיעון הכלכלי של היזמים בנוגע לשימות התכנית. יצוין כי [ה]נושא לא התברר עד תומו בפני הוועדה. יחד עם זאת, בפני הוועדה התברר כי אכן שטח ניכר ממתחם כיכר אתרים הינו שטח ציבורי, ובהעדר תכנון מפורט כפי שציינה הוועדה המקומית, לא הובהר בפני הוועדה מה יהא היקף השטח הציבורי במסגרת התכנון המוצע; נתון שהוועדה סבורה כי הוא רלוונטי ביותר על מנת לקבל החלטה האם יש מקום להחריג מתחם זה ממדיניות תא/5000. מכל מקום, כמפורט לעיל הוועדה סבורה כי ראוי היה כי הנושא הכלכלי יבחן גם הוא על ידי המוסד התכנוני אשר יאשר את התכנית.

לאור כל האמור לעיל, הוועדה מחליטה להותיר את התכנון במתחם 301g כיכר אתרים כפי שנקבע בהתאם להוראות התכנית המופקדת. הוועדה סבורה כי תכנית בעלת השפעה ציבורית רחבת היקף, הכוללת שינוי נקודתי ומהותי ביחס לכלל החזית העירונית הראשונה אל החוף ללא מסד נתונים מספק, ראוי שתקודם במסגרת הליך סטטוטורי מסודר, שיבחן תחילה על ידי הוועדה המקומית. בהקשר זה יובהר כי בפני הולחוף הוסבר על ידי נציגי העירייה כי בפני הוועדה המקומית לא הוצגה תכנית מפורטת התואמת את עקרונות תכנית תא/5000. ככל שהוועדה המקומית תסבור כי התכנון המוצע במתחם נדרש להעלות מעל 25 קומות הנושא יבחן גם על ידי הוועדה המחוזית בשים לב לתכנית המתאר הכוללנית.

מסמך מדיניות חופי- יצוין כי בהמשך להחלטה הקודמת של הולחוף ובהתאם לתא/5000 נדרש אישור הוועדה המקומית למסמך מדיניות חופי עליו יתבסס התכנון המפורט. מסמך המדיניות החופי ייתן מענה לנושאים הבאים: הבטחת תועלת הציבור והנאתו מהסביבה החופית, שמירה על ערכי טבע ונוף, הבטחת מבטים מהעיר לחוף ולים, שמירה על צירים ירוקים ורציפות לאורך החוף, ומתן עדיפות לשימושי קרקע לטובת הציבור בדגש על תכנון החזית העירונית. מסמך המדיניות החופי הוא שיידרש לקבוע הוראות בינוי ועיצוב למרחב החופי תוך ראייה תכנונית רחבה של החיבור בין העיר לחוף; בין השדרה, הכיכר, המרינה, ועד לים.

עוד קובעת הוועדה כי לעת עריכת התכנית המפורטת, מוסדות התכנון יתנו דעתם לנושאים הבאים וזאת בהתאם לחלקם של עקרונות התכנון שהותוו במסגרת החלטת הביניים:

1. העמדת המבנים באופן אשר ייתן מרווח רחב ככל הניתן לשמירה על מבטים מהעיר ומהשדרה אל החוף.
2. המבנים יהיו בתכנית מצומצמת ככל הניתן לשמירה על מרבית שטח הכיכר פתוחה.
3. הבטחת מרבית שטחי הכיכר לטובת הציבור בהתאם להיקף [ה]שטח הציבורי.
4. בחינת חלופות למערכת התנועה המקומית ולמפלס הכביש (כולל משמעותיות כלכליות לשינוי המפלס), הנגישות למלונות הסמוכים והעדפת תנועת הולכי רגל ורוכבי אופניים במרחב.
5. בחינת המשמעות האקלימית לתוספת מגדלים בקרבה למבני המלונות הקיימים (רוחות והצללה).

הוועדה מבהירה כי בהתאם להחלטת בית המשפט הושב הדיון לולחוף על מנת שתבחן את החלטת הוועדה המחוזית לקבל את המלצת החוקר לעלות את היקף הבינוי כפי שאושר על ידי הולחוף במסגרת התכנית המופקדת, כמחויב בהתאם לדין. כמפורט במסגרת החלטה זו, במסגרת שיקול דעתה הולחוף ביקשה לבחון את כלל הנתונים העובדתיים אשר עמדו בבסיס הוועדה המחוזית והחוקר מטעמה אשר יש בהם כדי להצדיק קבלת החלטה מסוימת שיש בה להחריג את מתחם כיכר אתרים מהמדיניות הכללית של התכנון מערבית לירקון. הוועדה לא התרשמה כי יש בפניה את כלל הנתונים כאמור, והיא סבורה כי מתן בכורה לנימוק הכלכלי אשר עמד בבסיס המלצת החוקר בהתבסס על חוות דעת כלכלית מטעם היזם, אינו נימוק מספק; זאת גם בשים לב לכך כי ההיבטים התכנוניים, לרבות גזירת הזכויות והיקפי הבינוי שהוצעו, בשים לב לעובדה כי מרבית השטח הינו שטח ביעוד ציבורי, לא נבחנו דיים.

הוועדה תציין כי אינה שוללת מראש בינוי מגדלים בהיקף גדול יותר מהקבוע במסגרת תכנית תא/5000 כפי שהופקדה, ובחינת תמהיל השימושים, ככל שהוועדה המקומית תהיה סבורה כי הדבר נדרש, וזאת בהתאם לעקרונות כפי שהותוו במסגרת החלטת הביניים והוטמעו כמפורט לעיל

גם במסגרת החלטה זו, ותתאפשר גם בחינת התמהיל הנדרש. אולם במצב הדברים כאמור, הדבר יעשה לאחר שהוועדה המחוזית תבחן את הנושא לגופו במסגרת תכנית מפורטת אשר תאזן את מכלול האינטרסים וישמעו בפניה כלל הגורמים במסגרת הליך סטטוטורי של קידום תכנית מפורטת, במסגרתה יוצגו כלל הנתונים הרלוונטים הנדרשים לקבלת החלטה כאמור.

עוד יצוין כי בתום הדיון השני התקבלו מספר פניות לוועדה, האחד מטעם נציג יזמי התכנית, והשני מאת בא כוחם של היזמים מטעם עמותת 'לא למגדלים בכיכר אתרים' ומאת עיריית תל אביב, וכן בקשה מטעם עיריית תל אביב להשהות את קבלת ההחלטה במטרה לאפשר הצגת תכנון מפורט בפני הוולחוף. הפניות הוצגו בפני חברי הוועדה ונדונו על ידם. חברי הוועדה דנו ועיינו במסמכים ולא מצאו שיש באמור בהם כדי לשנות מהחלטתם כאמור".

24. על החלטה זו הוגש הערר.

### טענות העוררת

25. העוררת טוענת כי יש לבטל את החלטת הוולחוף ולאשר את התכנית באופן שבו אישרה אותה הוועדה המחוזית.

26. טענות העוררת מתמקדות בשלוש סוגיות: הגובה המקסימלי שהותר במתחם; הרח"ק המקסימלי שהותר; והאפשרות לעירוב שימושי מגורים במתחם נוסף על מלונאות, ובאיזה תמהיל. בתמצית, העוררת טוענת כי החלטת הוולחוף מבוססת על ההנחה כי הוראות התכנית בנוגע לכיכר אתרים, כפי שאושרו על ידי הוועדה המחוזית, חורגות מעקרונות התכנון של תא/5000 וכי נדרש מידע נוסף כדי להצדיק חריגה זו, שלא הוצג. העוררת טוענת כי גם אם קיימת חריגה כאמור, ניתן להצדיקה על בסיס המידע שהוצג, ודאי ברמת התכנית הכוללת, ואין זה ראוי לאשר תכנית בידיעה שאינה התכנית המיטבית ביחס למתחם רק על מנת שהתכנון המפורט יחזור לדיון בוועדה המחוזית.

27. בדיון הוצג התכנון המפורט המקודם על ידי העוררת למתחם כיכר אתרים, שבמסגרתו מוצע פרויקט בתמהיל ביחס של 50:50 בין שימושי המלונאות והמגורים, כל אחד מהם בהיקף של 36,500 מ"ר, ובנוסף 2,000 מ"ר עבור מסחר משרת חוף ו-5,000 מ"ר עבור בנייני ציבור – ובסה"כ 80,000 מ"ר. העוררת טוענת כי מאחר שהרח"ק נמדד מגודל המגרש נטו, ובשלב זה לא ידוע מה יהיה שטח המגרש לאחר הקצאת חלק ממנו עבור דרך (שכיום משוקעת אך אמורה לעלות למפלס הכיכר), לא ניתן לחשבו בשלב זה באופן מדויק, אך הוא צפוי לעמוד על כ-6.6. לטענת העוררת, הבקשה להגדיל את הרח"ק ל-7.5 נובעת מהאפשרות שהמגרש יצטמצם, אך בכל מקרה אין כוונה להגדיל את שטחי הבנייה מעבר ל-80,000 מ"ר, והעוררת אינה מתנגדת לקיבוע שטחי הבנייה בהוראות התכנית. העוררת מציינת כי הגובה המבוקש – עד 40 קומות – נועד לממש את זכויות הבנייה המבוקשות על ידיה, שפורטו לעיל, תוך הותרת כמה שיותר משטח הכיכר פתוח ולאפשר את שמירת המבטים לים, וכי מבחינה זו יש עדיפות לבנייה של 2 מגדלים גבוהים ברוחב של 20 מ' כל אחד, על פני 3 מגדלים נמוכים יותר.

28. ביחס לסוגיית עירוב השימושים, העוררת טוענת כי ההוראה שאושרה על ידי הוועדה המחוזית אינה חורגת מתכנית תא/5000. העוררת טוענת כי הוולחוף הניחה שהתכנית מתירה ייעוד של מלונאות בלבד בקו הראשון לים, או ממערב לרחוב הירקון, ושביחס לכיכר אתרים התבקשה חריגה לטובת עירוב שימושים. אולם, בפועל, לכל אורך החזית הראשונה לחוף קיימים ייעודי מגורים, לעתים מגורים בלבד ולעתים מגורים מוטי מלונאות, והשטח היחיד ברצועה זו שלגביו נקבע כי לא יותרו בו ייעודי מגורים הוא שטח כיכר אתרים. העוררת טוענת כי הוועדה המחוזית ביטלה את ההוראה החריגה לעניין השימושים ביחס לכיכר אתרים, ואילו החלטת הוולחוף מנציחה את ההוראה החריגה והבלתי-מוצדקת.

29. העוררת טוענת כי החלטת הוועדה המחוזית תואמת את תמ"א 4/13 (תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים ולמימי חופין במחוז תל אביב, מס' תמא/13 – חוף הים התיכון, שינוי מס' 4; להלן: "תמ"א 4/13"), שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, הוולחוף והוולנת"ע אך בסופו של דבר לא אושרה למתן תוקף, אולם היא מהווה מסמך מדיניות עדכני שלא ראוי כי הוולחוף תתעלם ממנו, או תקבל החלטה הסותרת אותו ללא נימוק. העוררת טוענת כי התמהיל שהוצע בתכנון המפורט תאם את עקרונותיה של תמ"א 4/13. העוררת טוענת כי דינו של שטח כיכר אתרים צריך להיות כדין השטחים האחרים לאורך החוף. העוררת טוענת כי על פי תמ"א 4/13, נקבע קו החוף (תאי שטח 20-22 בתמ"א 4/13) כאזור מגורים משולב מלונאות, עם תמהיל של לפחות 30% מלונאות ושימושים נלווים.

30. העוררת טוענת כי הנחיה זו אומצה גם בתכנית כתפיסה עקרונית, ואושרה כך על ידי הוולחוף טרם ההפקדה, למעט ביחס לכיכר אתרים. לטענת העוררת, החלטת הוועדה המחוזית רק השוותה את ההוראה ביחס לכיכר אתרים להוראה שחלה ביחס ליתר קו החוף. העוררת טוענת כי אין סיבה להניח כי דווקא בכיכר אתרים אין צורך בשילוב מגורים בשטחי מלונאות, שכן הדבר רצוי גם כתפישה אורבנית וגם בשל הקושי לממן פרויקטים למלונאות בלבד, ובייחוד כאשר קיים צורך חיוני להסיר את "המפגע האורבני" של כיכר אתרים במצבה הקיים.

31. העוררת טוענת כי את חוות הדעת הכלכלית ניתן יהיה לבחון בשלב התכנון המפורט, שבו ייקבעו זכויות הבנייה, ואין צורך ביותר מכך בתכנית כוללת.

32. ביחס לסוגיית הרח"ק, טוענת העוררת כי לאורך קו החוף נקבע רח"ק מקסימלי של 6, והוועדה המחוזית החליטה לקבוע בכיכר אתרים רח"ק מקסימלי של 7.5. העוררת טוענת כי הדבר נובע מכך שבמגרש נדרשת הקצאה משמעותית לצורך ציבורי של דרך, ובנוסף שטח ציבורי בכיכר, וייתכן ששטח המגרש, העומד כיום על כ-16 דונם, יקטן אף לכ-12 דונם, ועל כן כדי לממש את מלוא זכויות הבנייה המבוקשות במסגרת התכנון המפורט, יש צורך ברח"ק של כ-6.6. העוררת טוענת כי על פי חוות הדעת הכלכלית שהגישה לוועדה המקומית, נדרשת תוספת של 6,000 מ"ר זכויות בנייה, שמשמעותה על הרח"ק היא שולית.

33. ביחס לסוגיית הגובה, טוענת העוררת כי לאורך קו החוף נקבע גובה מקסימלי של 25 קומות, אולם במספר תכניות לאורך קו החוף אישרה הוולחוף גם למעלה מכך, ובמסגרת החלטת הביניים לא פסלה גם מבנים בגובה 40 קומות, כך שאין מדובר בעיקרון. העוררת טוענת כי מגבלה של 25 קומות תחייב ככל הנראה בנייה של שלושה מגדלים, אולם גם הוועדה המקומית וגם מתכנת המחוז סברו כי החשיבות של פתיחת המרחב והכיכר נותנת עדיפות לבניית שני מגדלים, ולצורך כך נדרשת תוספת קומות, המוצדקת במקרה זה בשל התועלת הכרוכה בכך.

34. העוררת טוענת כי הנחיות התכנון של התכנית ביחס לאזור מוטה מלונאות ולמסמך מדיניות חופי אינן מגבילות את הבנייה לשני מגדלים בלבד, וניתן למלא את ההוראות גם באמצעות בניית שלושה מגדלים, אולם כדי לצמצם את הבנייה לשני מגדלים אין מנוס מהגבהתם. העוררת מזכירה כי תנאי לאישור תכנית, גם אם תהיה בסמכות הוועדה המקומית, הוא אישור מסמך מדיניות חופי שיהווה בסיס של ראייה כוללת לאזור.

35. העוררת מעלה טענות נוספות כנגד החלטת הוולחוף. העוררת טוענת כי החלטת הוולחוף נסמכה על הנחה בדבר היעדר מידע, וכי הנחה זו אינה מדויקת די צורכה מהבחינה העובדתית, באשר מלוא המידע הנדרש עמד בפני הוולחוף. העוררת טוענת כי המידע שלכאורה היה חסר לוולחוף נגע לאופן חישוב הרח"ק לפי המצב הקיים, היקף ההקצאות ובדיקה כלכלית מדויקת, והוולחוף טענה כי מידע זה לא עמד בפני הוועדה המחוזית ועל כן לא ניתן לאשר את החריגות בעניין.

36. העוררת טוענת כי תכנית כוללנית מיועדת לקבוע מסגרת לתכנון המתארי והמפורט שיבואו בעקבותיה, מסגרת אשר תוחמת את גבולותיו העקרוניים של התכנון שניתן לקבוע בתכניות האמורות אך אינה מגדירה את המותר והאסור באופן מפורט ואף לא ברמה המקובלת בתכניות מתאר מקומיות. העוררת טוענת כי גמישותה של התכנית הכוללנית, הבאה לידי ביטוי בקביעת עקרונות כלליים וכללים רחבים, נדרשת ומתחייבת נוכח מטרותיה – התוויית התכנון לשטחה של עיר או לשטחו של ישוב למשך שנים רבות קדימה, תוך מתן אפשרות מספקת לתכנון מפורט שיינתן מענה לתנאים ולצרכים המשתנים.

37. העוררת טוענת כי מטיבו של התכנון שנקבע בתכנית הכוללנית, ממטרותיה ותכליותיה, מרמת הפירוט הנדרשת ממנה והנאסרת עליה, נגזר בהכרח גם היקף המידע התכנוני הנדרש לצורך הגדרת ההוראות התכנוניות שיחולו על כל מתחם ואתר. העוררת טוענת כי נוכח טיבה ומהותה של התכנית ברי שאין כל אפשרות לדרוש, לצורך אישורה של התכנית הכוללנית וכתנאי לה, פירוט שיידרש בהכרח לצורך אישורה של תכנית מפורטת שתבוא בעקבותיה. העוררת טוענת כי קביעה של שטחו של מגרש ליעוד זה או אחר, של היקף השטחים הציבוריים שיוקצו בכל חטיבת קרקע ועוד, מקומם בתכנית המפורטת ולא בתכנית הכוללנית.

38. העוררת טוענת כי העיקרון לפיו המידע שנדרש למוסד תכנון בשלב התכנון הכוללני אינו יכול להתייחס לפרטי תכנון שמקומם בתכנון המפורט, יחול גם במקרים בהם נדרשת קביעת המסגרת התכנונית הכוללנית ביחס לתא שטח קונקרטי, כשם שיחול במקרה שבו קביעת המסגרת התכנונית נקבעת עבור חטיבת קרקע גדולה יותר. העוררת טוענת כי אכן, קביעת עקרונות התכנון הכוללני ביחס לשטחה של התכנית כולה כמו גם ביחס לכל אחת מחטיבות הקרקע הכלולות בה חייבת להתבסס על ניתוח תכנוני סביר, על בחינת מגמות התכנון הראויות והיקפי הבינוי הכלליים הנדרשים בעיר ובאזורים השונים שלה, על בחינת היקף שימושי הקרקע הנדרשים והאזורים בהם ראוי להתירם, אך בין מידע זה ובין מידע מפורט בנוגע לשטחו של מגרש, אופן חישובם של שטחי הבניה בו וכדו', בשלב התכנית הכוללנית, רחוקה הדרך.

39. העוררת טוענת כי התכנית המופקדת התוותה את ייעודי הקרקע לאורך השטחים הסמוכים לרצועת החוף, ואת עצמות הבינוי המרביות שניתן יהיה להתיר בתכנית מפורטת, מבלי להבחין בין המתחמים השונים לאורך רצועת החוף, וביחס לכיכר אתרים – אף מבלי לתת את הדעת להוראותיה של תמ"א 4/13. במסגרת ההתנגדויות שהוגשו לתכנית הכוללנית הוצגו בפני החוקר והוועדה המחוזית חוסר ההתאמה בין הוראותיה של התכנית המופקדת ובין תמ"א 4/13 וייחודיותו של המתחם, הן בהתייחס למצבו הנוכחי ולמפגע האורבני שהוא יוצר, הן בהתייחס לשינוי התכנוני המהותי הנדרש בו ולמשמעותו נוכח מיקומו, הן בהתייחס לצורך להקטין ככל הניתן את תפיסת השטח של הבינוי על מנת להגדיל ככל הניתן את השטח הפתוח לציבור ואת המפתח לים, והן בהתייחס למבנה הבעלות המורכב על משמעותו הכלכלית. כמו כן, טרם קבלת החלטה ביקשה וקיבלה הוועדה המחוזית מסמך תכנון עקרוני ביחס לכיכר וסביבתו וביחס למתווה התכנוני שיתאפשר מכוחו של השינוי שהתבקש לתכנית.

40. העוררת טוענת כי המידע התכנוני המקיף האמור, לצד המסמכים שהוגשו לה על ידי היזמים, די והותר בהם על מנת לבסס את החלטת הוועדה המחוזית ליצור מסגרת תכנונית גמישה יותר לאתר ייחודי זה, אשר תקנה לוועדה המקומית המוסמכת את האפשרות לבחון את התכנון המפורט הנדרש לצורך מתן מענה לצורכי התכנון של האתר ותאפשר לה לייצר תכנון סטטוטורי מפורט ושלם שישגי את המטרות הציבוריות שאין עליהן חולק.

41. העוררת טוענת כי החלטת הוועדה המחוזית התבססה על מסד נתונים מלא ומספק, העולה בהרבה על הנדרש לצורך דיון והכרעה בהתנגדות שהוגשה לתכנית הכוללנית. העוררת טוענת כי התנגדויות דוגמת זו שהוגשה ביחס לכיכר אתרים הוגשו בעניינם של אתרים רבים אחרים בעיר, רבות מהן התקבלו, וביחס לאף אחת מהן לא נדרש ולא התקבל מידע מפורט יותר.

42. העוררת טוענת כי אם סברה הוולחוף שהחלטת הוועדה המחוזית לא התבססה על מידע מספק, היה על הוולחוף להפנות לוועדה המחוזית שאלה בעניין. העוררת טוענת כי הוועדה המחוזית מכירה את האזור,

וכי הוועדה המקומית הציגה בפניה ניתוח מדוקדק של המצב התכנוני המאושר, של משמעות הרח"ק לפי המצב הקיים והמוצע, ואיך עתיד להיראות הבינוי. העוררת טוענת כי מתכנת המחוז הייתה מעורבת בגיבוש התכנית המפורטת כבר מהשלב הראשון, שקדם לתכנית הכוללנית ועל כן ההנחה הייתה כי התכנית תקודם בסמכות ועדה מחוזית.

43. העוררת טוענת כי במסגרת הליכי התכנון של התכנית המפורטת נדרש יהיה להציג בחינה מעמיקה יותר של התכנון המפורט, של היקף הבינוי שראוי להתיר, של היקף השטחים הציבוריים ומיקומם. העוררת טוענת כי ההבחנה שיצר החוק בין מסגרת תכנונית גמישה ומאפשרת ובין תכנון מפורט מלא וקפדני, אינה יכולה להתבטא רק בטיבו של התוצר התכנוני, אלא גם בטיב והיקף המידע הנדרש לצורך אישורה של נורמה התכנונית. העוררת טוענת כי בשל כך קבעה הוועדה המחוזית שהרח"ק והגובה הם מרביים, וכי התמהיל המדויק ייקבע בשלב התכנון המפורט.

44. העוררת מוסיפה כי אמירה לפיה כיוון שחוות הדעת הכלכלית שהוצגה על ידי המתנגדים לא נבחנה על ידי גורם אובייקטיבי, או שכיוון שלא נקבע גודלו של המגרש שממנו יחושב הרח"ק, לא היה בפני הוועדה המחוזית מידע מספיק לקבלת החלטה, אינה יכולה להתקבל כסבירה ביחס לתכנית כוללנית והליכי אישורה, באשר היא חותרת תחת מהותו של התוצר התכנוני הכוללני בכללותו. העוררת טוענת כי היה בידי הוולחוף לבדוק את הדו"ח הכלכלי באמצעות יועציה, או באמצעות הוועדה המחוזית, אך היא לא עשתה כן.

45. העוררת טוענת כי החלטת הוולחוף נסמכה על ההנחה כי נפל פגם בהחלטת הוועדה המחוזית לאשר את התכנית מחמת חוסר במידע ומחמת הסתמכות על שיקולים כלכליים בלבד, וכי הנחה זו אינה מדויקת די צורכה מהבחינה העובדתית, באשר מלוא המידע הנדרש עמד בפני הוועדה המחוזית ובאשר שיקוליה היו במובהק שיקולים תכנוניים.

46. העוררת טוענת כי מתכנת המחוז הבהירה שמטרתם הברורה של השינויים היא הגדלת השטח הפתוח לציבור, הקטנת התכסית הבנויה ופתיחה ככל הניתן של המבטים לים והקשר הישיר שבין העיר לחוף הים. דבר מכל אלה אינו שיקול כלכלי. העוררת טוענת כי גם השיקולים העומדים ביסוד יצירת תמהיל הם שיקולים תכנוניים מובהקים, אשר עמדו גם ביסוד ההוראות שנקבעו לאתר זה בתמ"א 4/13. העוררת טוענת כי בין אם הוראות התכנית המופקדת בהקשר זה היו טעות (נוכח הסתירה לתמ"א 4/13) ובין אם לאו, השינוי עליו החליטה הוועדה המחוזית הוא שינוי תכנוני ראוי לעצמו, והוא אף הכרחי לצורך מימוש תכנון חדש כלשהו לכיכר. העוררת טוענת כי השתתת פרויקט החייב לשאת על גבו מטלות ציבוריות בהיקף גדול כל כך, על מלונאות בלבד, אינה ישימה, ומבטיחה את המשך הנצחתו של המפגע העירוני החמור.

47. העוררת טוענת כי דווקא משום שבחרה שלא לעסוק בהיבטים הכלכליים הצרים של הפרויקט, ראתה הוועדה המחוזית לנכון להותיר את ההכרעה בנוגע לתמהיל הראוי בידי מוסד התכנון שידון בתכנית המפורטת. זהו השלב שבו יוצגו גם ההיבטים הכלכליים בפרוטרוט ויבחנו לעומקם, ובהתאם ניתן יהיה לקבוע, על בסיס מכלול השיקולים הנדרשים, את התמהיל הראוי.
48. העוררת הוסיפה בדיון כי היה ביכולתה של הוולחוף לקבוע שבתא שטח זה התכנית לא תהיה כוללנית ולתכננו ברמה של תכנית מפורטת, או להוציאו מהתכנית הכוללנית כך שהסמכות לגביו לא תעבור לוועדה המקומית, אולם היא לא עשתה כן ובכך למעשה דרשה לייצר תכנון מפורט כתנאי לאישורה של תכנית כוללנית. העוררת טוענת כי מתחמים נוספים בתכנית זכו להוראות מיוחדות ולרח"ק גבוה יותר. העוררת טוענת כי משמעות החלטת הוולחוף היא כי למרות שברור שלא ניתן לאשר תכנית למלונאות בלבד בכיכר אתרים, והוולחוף עצמה לא שללה תכנון אחר למתחם, היא הותירה את התכנון בסמכות ועדה מחוזית ואישרה הוראות תכנון שאינן ישימות למתחם. העוררת טוענת כי המתחם אמנם ייחודי אך לא באופן שמחייב כי תכנית שתוגש לגביו תהיה בסמכות הוועדה המחוזית.
49. לנימוקים לפיהם חסר מידע בדבר ייעוד המגרש במצב הקיים, טוענת העוררת כי מלוא המידע ביחס לתכנית התקפה נפרש בפני הוולחוף. העוררת טוענת כי הוולחוף פנתה ליזמים ולוועדה המקומית בבקשת הבהרה בעניין מבנה הבעלויות והיקף השטחים הציבוריים בתחום כיכר אתרים לקראת הדיון ביום 26.12.18, ולאחר קבלת תשובתם ביקשה (וקיבלה) הבהרות נוספות בעניין. העוררת טוענת כי הן הוועדה המקומית והן נציגיה הציגו בפני הוולחוף הסברים מפורטים הנוגעים למבנה הבעלויות בכיכר במצב הנוכחי ובנוגע לטיבם הקנייני של השטחים המשמשים כיום את הציבור הרחב, ובמסגרת הדיון בוולחוף ביום 26.12.18 נדון העניין באופן מקיף.
50. העוררת מדגישה כי אופן חישוב הרח"ק אינו נוגע למצב התכנוני הקיים אלא למצב התכנוני החדש. חישוב הרח"ק, על פי הוראות התכנית, יתבצע על בסיס השטח הסחיר במגרש כפי שייקבע בתכנית החדשה, ולמצב התכנוני הקיים אין קשר לעניין.
51. העוררת טוענת כי ייעודו של המגרש בו ממוקמת הכיכר אינו יעוד ציבורי אלא יעוד סחיר, ומותרים בו שימושים סחירים שונים. כיכר אתרים היא בית משותף ובו כ-200 יחידות. עיריית תל אביב היא כאמור בעלת אחת ה"דירות" בתוך המבנה המדובר, הידועה כחת חלקה 77, רשומה בפנקס כ"משרד" וגודלה 31.79 מ"ר. חלקה של העירייה ברכוש המשותף, לפי הרשום בפנקס עומד על 4 חלקים מתוך 3590 חלקים. ל"יחידת דיור" זו הוצמד כאמור בצמידות מיוחדת מפלס הכיכר. העוררת טוענת כי תשובה מפורטת ומנומקת באשר לסיבות אשר הובילו להצמדת הכיכר הציבורית לעיריית תל אביב על מנת ליצור ולהבטיח את קיומו של המרחב הציבורי ניתנה הן על ידי הוועדה המקומית והן על ידיה.

52. העוררת טוענת כי כפי שהוסבר לעיל, והובהר באריכות גם במסגרת הדיונים בפני הוולחוף, על פי תא/5000 הרח"ק מחושב מהמגרש נטו כפי שייקבע בתכנית המפורטת, ובענייננו מהמגרש שיועד ליעוד סחיר בתכנית שתאושר בעתיד. שטחו של מגרש זה לא יכול אלא להיקבע בתכנית מפורטת, ומשכך לא ניתן ולא נדרש להכריע כעת בשאלת גודלו של המגרש ממנו יחושבו זכויות הבנייה, ולא ניתן לסבור שמידע בעניין זה הוא מידע "חסר", כאשר עוסקים בתכנית כוללת.
53. העוררת טוענת כי הוראה רלוונטית אחרת בתכנית היא זו הקובעת כי שטחים ציבוריים יוקצו בהיקף ובאיכות לפחות כפי שהם על פי המצב הקיים. אולם, לטענת העוררת, במצב החדש ההקצאות יהיו גדולות באופן דרמטי מאשר במצב הקיים, גם בשל שטח הדרך שיוקצה מתוך המגרש וגם בשל שטח הכיכר שיגדל, והדבר היה ידוע לוועדה המחוזית ולוולחוף.
54. העוררת טוענת כי הובהר באותם דיונים שנוכח הוראת תא/5000, כמו גם נוכח המתווה התכנוני המתגבש לכיכר אתרים, שהוצג כבר בתחילת הדרך בפני לשכת התכנון ואף הוצג בפני הוועדה המחוזית בטרם קיבלה החלטה על השינוי לתכנית המופקדת, היקף השטח הציבורי שיוקצה לא יפחת משטחה של הכיכר הפתוחה כיום לציבור הרחב, ואף יעלה עליו. יוער כי במהלך הדיון ציינה העוררת כי הכוונה היא לקבוע את שטח הכיכר כשטח פרטי פתוח עם זיקת הנאה לציבור.
55. העוררת טוענת כי ככל שהיקפו של השטח הציבורי שיוקצה בכיכר נתפסת על ידי הוולחוף כשיקול רלוונטי וחשוב לעיצובה של הסביבה החופית בתא השטח המדובר, אישורו של השינוי לתכנית הכוללת יאפשר לוולחוף לקבוע, כפי שאכן ביקשה לעשות, שהתכנית המפורטת לאתר זה תובא לאישורה, ובמסגרת זו תוכל הוועדה לתת דעתה הן להיקף השטח הציבורי שיוקצה והן לבינוי שיותר במגרש. אולם, אין להפוך סוגיה זו לעילה לסירוב לאשר את התכנית הכוללת מחמת "מידע חסר".
56. העוררת טוענת כי החלטת הוולחוף נסמכה על ההנחה שבהיעדר מידע, רשאי מוסד תכנון לקבל החלטה תכנונית שאינה מיטבית. העוררת טוענת כי הנחה זו אינה מדויקת די צורכה מהבחינה הנורמטיבית, באשר אם אכן נדרש למוסד תכנון מידע שאין קושי להשיגו, מוטל עליו לפעול להשגתו של אותו מידע, על מנת לאפשר קבלת החלטה תכנונית מיטבית.
57. העוררת טוענת כי חוסר סבירותה של החלטה כזו בולט עוד יותר כאשר גוף ציבורי מוסמך מציע לאותו מוסד תכנון להעמיד בפניו את המידע החסר לו, לטעמו. העוררת טוענת כי כך פעלה כאמור עיריית תל-אביב, נוכח הרושם שנוצר בדיון שקיימה הוולחוף ביום 26.12.2018, לפיו היא עשויה להתקשות בקבלת החלטה עד אשר לא יוצג לה תכנון מפורט ולו ראשוני, וכי למרות ההסברים שניתנו לה, נותרה חוסר בהירות בסוגיות כגון אופן חישוב הרח"ק. משכך הציעה העירייה להעמיד בפני הוולחוף תכנון מפורט מגובש יותר,

כמו גם את התייחסותה של הוועדה המקומית לסוגיית אופן חישוב הרח"ק, ולסוגיות נוספות שהצורך להתייחס אליהן עלה מהחלטת הביניים, אולם הוולחוף סירבה להמתין לקבלת מידע זה.

58. העוררת טוענת כי החלטת הוולחוף יוצרת תכנית שאינה מיטבית ועל כן היא ראויה להיפסל. העוררת טוענת כי הוולחוף קיבלה החלטה שמשמעותה אישור תכנית כוללנית, שגם לטעמה שלה או לכל הפחות לטעמם של רוב חבריה, אינה משקפת את התכנון האופטימלי לתא שטח זה. העוררת טוענת כי הנחת המוצא של הוולחוף בהחלטה שקיבלה הייתה ש"תקלה תכנונית" זו תתוקן באמצעות אישורה של תכנית שתסתר את התכנית הכוללנית, שאך זה אושרה על ידיה. אלא שהנחת מוצא זו חותרת תחת עקרון בסיסי אותו ביקש המחוקק לקבוע בעת שהגדיר את מערך הסמכויות של מוסדות התכנון השונים, ואף חותרת תחת מהותה, מטרתה ותפקידה של התכנית הכוללנית – להתוות את התכנון הנכון לאורך זמן בשטח עליו היא חלה ולא לשמש בסיס לקידומן של תכניות שיסתרו אותה, באשר היא עצמה אינה מספקת את המסגרת לתכנון נכון לשטח עליו היא חלה, כולו או חלקו.

59. העוררת טוענת כי מערך הסמכויות של מוסדות התכנון נקבע על ידי המחוקק, ועל פיו מלוא הסמכויות לאישורן של תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות בתחומה של ועדה מקומית עצמאית שאושרה לה תכנית כוללנית מסורות לוועדה המקומית. העוררת טוענת כי כאשר ביקש המחוקק להחריג מהכלל הרחב תכניות מסוימות, עשה כן באמצעות הוראות מפורשות בחוק. בהעדר קביעה של המחוקק, לא ניתן לשלול מהוועדה המקומית באופן מלאכותי את סמכותה לאשר את התכניות המפורטות בתחומה, על ידי אישורה של תכנית כוללנית שאינה ישימה ואינה מיטבית, מתוך ידיעה ברורה ואולי אף בכוונת מכוון שהתכנית הנכונה לאותו מתחם תסטה בהכרח מהתכנית הכוללנית ותוגש לפיכך לוועדה המחוזית.

60. העוררת טוענת כי להפיכתה של תכנית שיכולה הייתה להיות תכנית בסמכות הוועדה המקומית, לכזו המסורה לסמכות הוועדה המחוזית, עשויה להיות משמעות נכבדה לעניין התשומות הנדרשות לצורך קידום ההליך התכנוני, ולו מבחינת משך הזמן הנדרש לאישורה.

61. העוררת מעירה כי עמידתה של הוולחוף על כך שהוועדה המחוזית תידרש לתכנון הראוי לכיכר אתרים היא במקומה, אלא שהוועדה המחוזית אכן נדרשה לתכנון הראוי לאתר זה וקבעה את עמדתה הברורה לגביו, בהוראותיה של תא/5000 המאושרת. העוררת טוענת כי בקבלת החלטתה, על הוולחוף לתת משקל הולם לעמדתה התכנונית של הוועדה המחוזית.

### טענות הוועדה המקומית

62. הוועדה המקומית תומכת בערר וחוזרת על טענותיה העיקריות של העוררת.

63. הוועדה המקומית טוענת כי החלטת הוולחוף שגויה ביחס לשאלות הסמכות, הרזולוציה והכלים, כמפורט: בעניין הסמכות, ההחלטה מהווה אמירה לפיה ועדה מקומית אינה מוסמכת לקבל החלטות בנוגע לעתיד העיר שלה; בעניין הרזולוציה, נקבע בהחלטה כי לא ניתן לקבל החלטה ללא מידע מפורט שמקומו כלל אינו בתכנית כוללנית; ובעניין הכלים, טוענת הוועדה המקומית כי בתכניות שבסמכותה קיימים מנגנוני ביטחון לעניין ערכיות הים, המרחב הציבורי והתפיסה המעוגנת בתכנית המתאר, ואילו תכנית שתידון בוועדה המחוזית לא תהיה כפופה למגבלות אלה.

64. הוועדה המקומית טוענת כי הקביעה לפיה על כל תכנון לעבור דרך אישורה של הוועדה המחוזית, משמעותה למעשה הינה החרגת כיכר אתרים מתחולת תכנית המתאר והחרגת התכנית המפורטת לכיכר מסמכות הוועדה המקומית, וזאת ללא נימוקים לעניין הסמכות. הוועדה המקומית טוענת כי המתחם הינו חלק מקו החוף של העיר תל אביב אשר התכנית הכוללנית קובעת לגביו הוראות, ואין כל מניעה כי הוועדה המקומית תקדם ותאשר בסמכותה תכניות בקו החוף התואמות את התכנית הכוללנית והוראות החוק. הוועדה המקומית מוסיפה כי גם ביתר חלקי העיר, קיימים מספר רב של אזורים ומתחמים אחרים חשובים אשר לכל אחד ייחוד משלו וחשיבות עצומה משלו לתכנון העירוני ולמרקם העיר, ואף אחד מהם לא הוצא מכלל תחולתה של התכנית הכוללנית.

65. הוועדה המקומית טוענת כי התכנית הכוללנית ראתה ערך מרכזי בשמירה על הסביבה החופית, וסעיפים רבים בתקנון התכנית מוקדשים למתן הוראות והנחיות לבנייה בסביבה חופית, אשר כל מטרתם הגנה ופיתוח של הסביבה החופית על ידי שמירה כמעט קנאית על המרחב הציבורי. התכנית הכוללנית כוללת הוראות והנחיות המבטיחות הכנת מסמך מדיניות למתחמים חופיים משמעותיים טרם הפקדת התכנית, שמירה על ערכי הטבע והנוף, הבטחת תועלת הציבור והנאתו מהסביבה החופית, הבטחת יישום טיילת החוף, שבילי אופניים וצירי הולכי רגל תוך שמירה על רצף לאורך החוף, פרישת בינוי באופן שיבטיח שמירה של מבטים מהדופן המזרחית אל הים ומניעת חזית בנויה רציפה שחוסמת את המבט לים, הבטחת מעבר פתוח ורציף לציבור, שמירה על שימושים לשירות הציבור במפלס הקרקע בחזית הבינוי הפונה לים וכיו"ב.

66. בנוסף, תשריט התכנית הנוגע לאזורי ייעוד אף כולל שרטוט מפורש של קו החוף, קו הים וקו הסביבה החופית לפי חוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד-2004, וכל זאת על מנת למנוע כל פגיעה בקו החוף של העיר תל אביב-יפו, ולוודא כי אכן יתקיימו כל הוראות התוספת השנייה לחוק והוראות חוק שמירת הסביבה החופית.

67. הוועדה המקומית טוענת כי דווקא תכנית מפורטת בסמכות ועדה מקומית אשר תאושר מכוח תכנית המתאר, היא התכנית אשר לה מרב הסיכויים להבטיח את מעמדו של קו החוף כשטח בעל מרחב ציבורי איכותי ורחב ככל הניתן. לעומת זאת, התוצאה התכנונית שאליה הגיעה הוולחוף היא כזו שהתכנון בתכנית

הכוללנית אינו בר-ביצוע, וכפועל יוצא מכך, כאמור לעיל, לא יהיה מנוס מהעברת התכנית המפורטת לתכנית בסמכות ועדה מחוזית, אשר אינה מחויבת להוראות תכנית המתאר ורשאית לחרוג ממנה כאוות נפשה ללא הגבלות מקדימות.

68. הוועדה המקומית טוענת כי החלטת הוועדה המחוזית התקבלה לאחר עבודה מאומצת ולאחר שכל הגורמים המקצועיים הצריכים לעניין בחנו ושקלו כל היבט של התכנית, והשפעתה על הסביבה, מרקם החיים העירוני, פיתוחו של מתחם כיכר אתרים, פיתוחה הכללי של העיר תל אביב יפו, בשים לב למגמות עיור משמעותיות ומעל הכול, רווחת תושביה של העיר. הוועדה המחוזית קיימה הליך מורכב וארוך של שמיעת ההתנגדויות שהוגשו לתכנית המופקדת וזאת על ידי חוקר שמונה על ידיה. במספר רב של ישיבות נשמעו כל טענות המתנגדים לפרטי פרטים וניתן מענה ספציפי לכל אחת מההתנגדויות בדו"ח החוקר אשר מונה 360 עמודים. מעבר לכך, קודם לתחילת בחינתה והכנתה של תכנית המתאר, נערכו דיונים רבים במועצת העיר ובראשות העירייה בנוגע למטרותיה האסטרטגיות, תוך יצירת מסמך מדיניות מלא ומקיף בצורת חזון העיר, המפרט את תכליות התכנית.

69. הוועדה המקומית טוענת כי החלטת הוועדה המחוזית לקבל את התנגדות מהנדס העיר שהוגשה כנגד התכנית המופקדת בעניין כיכר אתרים שיקפה כבר אז הן את עמדת הוועדה המקומית והן את עמדת הוועדה המחוזית לפיה יש לאפשר את חידושו המלא של מתחם כיכר אתרים באופן כזה שתתאפשר פתיחת הרחוב והעיר אל הים תוך יצירת כמה שיותר שטחים ציבוריים פתוחים, והכל מתוך הבנה שעל מנת שהתכנון יצא לפועל עליו להיות בר-ביצוע.

70. הוועדה המקומית טוענת כי על אף עבודה אינטנסיבית זו, החלטת הוועדה המחוזית על טענה שנטענה על ידי אחת מממתנגדי התכנית, וזאת לאחר שהוועדה כבר קיימה דיון מעמיק וקיבלה החלטת ביניים המותירה למעשה את תכנית המתאר כפי שאושרה על ידי הוועדה המחוזית. הוועדה המקומית טוענת כי על סמך טענה זו שינתה הוועדה המחוזית את החלטתה, וזאת למרות שהוועדה המקומית והיזם סיפקו הסברים מפורטים ולמרות שהטענה אינה רלוונטית כלל לסוגיה שעמדה בפני הוועדה, אלא עניינה התכנית המפורטת, שטרם הוכנה ותוגש בעתיד בהתאם לתכנית הכוללנית.

71. הוועדה המקומית מבהירה כי בתכנית הכוללנית קבועות הוראות הנוגעות לשינוי ייעוד לשטחים המיועדים לשטחי ציבור פתוחים ובנויים, כך שההגנה על השטחים הציבוריים מוסדרת כבר בתכנית הכוללנית ותבוצע בפועל במסגרת תכנית פרטנית מכוחה בסמכות הוועדה המקומית. על כן, לטענתה, אין כל רלוונטיות לכמות השטחים הציבוריים הקיימים לשם קביעת זכויות הבנייה המקסימליות בתכנית הכוללנית. הוועדה המקומית מוסיפה כי לעת הכנת התכנית המפורטת והכנת מסמך המדיניות החופי הנדרש כתנאי מקדמי

לדיון בהפקדת התכנית המפורטת, הוועדה המקומית רשאית להפעיל שיקול דעת רחב ואינה מחויבת לאשר את מלוא היקפי הבניה האפשריים לפי התכנית הכוללנית.

72. הוועדה המקומית טוענת כי החלטת הוולחוף הינה למעשה החלטה להחריג את כיכר אתרים מתחולת התכנית הכוללנית ומסמכות הוועדה המקומית, וזאת ללא הנמקה. הוועדה המקומית טוענת כי הדבר נכון ביתר שאת שעה שקיימים עשרות אתרים חשובים בעיר תל אביב וכולם קיבלו התייחסות הולמת בתכנית הכוללנית, ולגבי כולם תוכל הוועדה המקומית לאשר תכניות מפורטות על סמך התכנית הכוללנית.

73. הוועדה המקומית מוסיפה כי הכוונה בתכנון המפורט במתחם כיכר אתרים הינה ליצור גישה חופשית ונוחה ממרכז העיר ועד לחוף הים ולמרינה תוך שילוב שימושי מסחר ופנאי ובידור אשר יחזירו את המתחם להוות מוקד משיכה לציבור התושבים ולתיירים. כך, תוספת הגובה והרח"ק אושרו לשם הקטנת התכסית של המבנים ויצירת שטחים ציבוריים פתוחים בין הבניינים, רבים ככל הניתן, אשר יאפשרו את המבט מרחוב בן גוריון ומרכז העיר אל קו הים.

74. לעניין הוספת השימוש למגורים, הוועדה המקומית מציינת כי היא רואה חשיבות אדירה בשמירה על שימוש מלונאי מסיבי בקו החוף לצורך קידום העיר כמוקד תיירותי, ולכן כל קו החוף של מרכז העיר מוגדר כאזור מוטה מלונאות וכל המגרשים הכלולים בו מחויבים על פי התכנית הכוללנית לכך שלא פחות מ-30% משטחי הבנייה ייועדו למלונאות. עם זאת, כל קו החוף במרכז העיר מוגדר בייעוד של אזור מגורים רב קומות כך שלמעט בכיכר אתרים, השימושים הראשיים המותרים בקו החוף הם מגורים (סעיף 3.2.5(א)(1) לתכנית). הוועדה המקומית מציינת כי בדומה למתחם כיכר אתרים, בנייתם של מגדלים רבי קומות לשימושי מגורים ומלונאות מאושרת בקו החוף של מרכז העיר כבר בתכניות תקפות כיום, אשר כולן קיבלו אישור ולחוף.

75. הוועדה המקומית טוענת כי החלטת הוועדה המחוזית להוסיף גם בכיכר אתרים שימוש למגורים כתוספת לשימוש המלונאי, כפי שקבוע ביתר קו החוף, הינה החלטה סבירה וראויה ואף אין בה שינוי מהותי ממדיניות הכללית של התכנית הכוללנית לגבי קו החוף. הוועדה המקומית טוענת כי אין בשימוש למגורים כל הפקעה של הים או של החוף מהציבור, שכן למותר לציין כי הים לא מנוכס לאף מבנה והוא נשאר ויישאר פתוח לכולם, תוך מתן גישה חופשית ומלאה לכל תושבי העיר, ואלה הבאים לבקר בה מעת לעת. הוועדה המקומית טוענת כי כמו יתר חלקי קו החוף, גם קו החוף שאחריו בנויה כיכר אתרים מתוכנן להשתנות ולהתפתח, תוך התאמה ושילוב עם יתר חלקי הטיילת של העיר.

76. לטענת הוועדה המקומית, כל תכליתו של השינוי מהנוסח המופקד של התכנית הכוללנית, שאישרה הוועדה המחוזית, הוא לאפשר פוטנציאל תכנוני רחב יותר ואפשרות אמתית ופרקטית ליצירת שטחי ציבור איכותיים בין השטחים הסחירים, אשר יהוו חיבור טבעי בין הרחוב לטיילת ויאפשרו מבט לים מכיוון

העיר. אולם, אין באישור השינוי כדי לקבוע מסמרות לגבי שיקול דעתה של הוועדה המקומית בבואה לאשר תכנית מפורטת לכיכר מכוח התכנית הכוללנית, שממילא לא תאושר למתן תוקף טרם מתן אישור הוולחוף לה, וכן אין בו כדי לקבוע מסמרות לגבי שיקול דעתה של הוועדה המקומית בבואה לאשר את מסמך המדיניות הנדרש כתנאי מקדמי להכנת התכנית המפורטת.

77. הוועדה המקומית טוענת כי הוולחוף הסתמכה בהחלטתה על הטענה כי על פי התכניות התקפות, מרבית שטח כיכר אתרים הינו שטח בייעוד ציבורי, ולפיכך לא ניתן לגזור ממנו את עוצמות הבנייה והזכויות אשר אושרו בתכנית הכוללנית. הוועדה המקומית טוענת כי מדובר בטענה שאינה נכונה, כפי שהובהר מפורשות במכתב התשובה מטעם היועצת המשפטית של הוועדה המקומית, שכן, ראשית, שטח הכיכר הינו מתחם עם ייעודים סחירים וייעודים ציבוריים משולבים במצב המאושר, ושנית, הוראות התכנית הכוללנית אינן שוללות, ככלל, מתן זכויות בנייה לשימושים סחירים במצב מוצע, בשטחים שהיו בייעוד ציבורי במצב הקודם.

78. הוועדה המקומית טוענת כי כפי שהובהר במפורש במכתב התשובה מטעם היועצת המשפטית של הוועדה המקומית, התכנית הכוללנית קובעת הוראה בכל הנוגע לשינוי ייעוד של שטחים ציבוריים פתוחים (שטח שייעודו שצ"פ ומסומן בצבע ירוק בתכניות תקפות) ושטחים בנויים ציבוריים (שטח שייעודו שבי"צ ומסומן בצבע חום בתכניות תקפות), כך שניתן להתיר שינוי במגרשים אלו לייעוד אחר אם בתכנית המשנה את ייעודי הקרקע, או בתכנית אחרת, הובטחו ככל הניתן שטחים חלופיים למטרות אלו, בעלי גודל ורמת אטרקטיביות דומה ובפרישה עירונית מאוזנת.

79. הוועדה המקומית טוענת כי הוראה זו היא הוראה גורפת, שחלה גם על מתחם כיכר אתרים (אם יתוכנן המתחם במסגרת תכנית בסמכות ועדה מקומית מכוח התכנית הכוללנית), כך שכל תכנית מפורטת מכוח התכנית הכוללנית תיאלץ לעמוד בהוראות מגבילות אלו. לפיכך, לטענת הוועדה המקומית, עצם קיומם של שטחים ציבוריים קיימים לפי תכנית מאושרת בכיכר אינה רלוונטית לצורך סוגיית אישור התכנית הכוללנית. הוועדה המקומית מציינת כי אם לא ניתן יהיה להגיע, בתכנית מפורטת, לניצול מקסימלי של זכויות הבנייה המותרות על פי התכנית הכוללנית, אז הוועדה המקומית לא תאשר את הרחיק המקסימלי.

80. הוועדה המקומית טוענת כי בניגוד לקביעת הוולחוף, בחינת השטחים הציבוריים הקיימים בתכניות התקפות ואלו שיאושרו במסגרת התכנית המפורטת הינה סוגיה לתכנית מפורטת, אשר אופן הטיפול בה מפורט, כאמור לעיל, בהוראות סעיפים 3.5.1 ו-3.6.1 לתכנית המתאר, אין כל חשיבות לסוגיה בעת אישור התכנית הכוללנית, ולפיכך גם לא ברורה קביעת הוולחוף כי האי-ודאות והאי-בהירות בעניין מהוות עילה לביטול החלטת הוועדה המחוזית.

81. הוועדה המקומית טוענת כי התכנית הכוללת היא תכנית הצופה פני עתיד, אשר קובעת ייעודים חדשים לאזורים שלמים, ככלל, ללא התייחסות לייעודים הקיימים על פי התכניות התקפות. בתכנית מפורטת חדשה, מכוח התכנית הכוללת, ייקבע לאזור ייעוד חדש (שונה מהקיים) התואם את הייעוד הקבוע בתכנית המתאר או את השימושים המותרים בו.
82. ממילא, טוענת הוועדה המקומית, נמסר לוולחוף המענה לשאלתה בדבר סך השטחים הציבוריים, ופורט כי מדובר על סך של כ-8,341 מ"ר שטחי ציבור המוצמדים למשרד השייך לעירייה בשטח של 31.79 מ"ר.
83. הוועדה המקומית טוענת כי בניגוד לקביעת הוולחוף, הוצגו גם הנימוקים התכנוניים להוראות. לטענת הוועדה המקומית, הנימוק התכנוני עולה הן מהמלצת החוקר, הן מהחלטת הוועדה המחוזית, הן מדברי מהנדס העיר בדיונים בוולחוף והן מהחלטת הביניים של הוולחוף עצמה, באופן ברור ונהיר. הוועדה המקומית מבהירה כי העצמת הגובה והרח"ק נדרשת לצורך צמצום תכנית הביניים והותרת שטחים ציבוריים פתוחים ככל הניתן לרווחת הציבור, ולשם פתיחת מבטים לים וחיבור הרחוב לחוף ולטיילת. הוועדה המקומית טוענת כי אין פסול בהתייחסות הוועדה המחוזית לפן הכלכלי, שכן אין טעם לאשר תכנון שאין לו כל תוחלת במציאות ואינו בר ביצוע מבחינה כלכלית, קל וחומר כאשר מדובר במתחם כמו מתחם זה אשר לו בעלים פרטיים רבים, וניסיונות העבר מלמדים שקשה מאוד להוציא מהכוח אל הפועל תכנון המתייחס אליו.
84. לקביעת הוולחוף לפיה חוות הדעת הכלכלית שהוצגה על ידי היזם בפני החוקר לא נבחנה על ידי שמאי מטעם הוועדה המחוזית, טוענת הוועדה המקומית כי הוועדה המחוזית אינה מחויבת להביא חוות דעת מטעמה, והיא רשאית, כמו כל גוף מעין שיפוטי, לקבל את חוות הדעת הכלכלית שהוצגה על ידי המתנגדים, אם זו נראית לוועדה כמקצועית ואמינה ואם לא נפל בה פגם. הוועדה המקומית טוענת כי הוולחוף לא נימקה כלל מדוע לשיטתה היה על הוועדה המחוזית להציג חוות דעת סותרת, ומדוע היה עליה לדחות את חוות דעת המתנגדים שהוצגה והתקבלה על ידי החוקר.
85. לקביעת הוולחוף לפיה קיימים אי ודאות, חוסר בנתונים וחוסר בתכנון מפורט, וכי נציגי הוועדה המקומית ונציגי היזם לא השכילו לבסס תשתית עובדתית ותכנונית להעצמת הזכויות והרח"ק, טוענת הוועדה המקומית כי עולה מכך שלשיטתה של הוולחוף, הדרך שבה ניתן לבסס תשתית עובדתית ותכנונית להעצמת הזכויות במתחם הינה באמצעות הצגת תכנון מפורט, אולם לא יכול להיות תכנון מפורט טרם אושרה תכנית המתאר המפורטת מה יכול להיות כלול באותו תכנון מפורט. לטענת הוועדה המקומית קיים קושי לוגי מובנה בהחלטת הוולחוף, ואף אין כל היגיון בדרישה להשקעת משאבים אדירים בתכנון מפורט לשם אישור המסגרת המתארית.

86. לקביעת הוולחוף לפיה התעוררו ספקות לגבי היקף הבינוי האפשרי, בשל היקף השטחים הציבוריים במתחם, טוענת הוועדה המקומית כי אם מסקנת הוולחוף היא שרוב השטח הוא ציבורי, אזי לא ברור כיצד אישרה את הוראות התכנית המופקדת (הן בהחלטתה הנוכחית והן בהחלטתה המקורית לאשר את נוסח התקנון המופקד), שהרי התכנית המופקדת קבעה במתחם בניינים רבי קומות מסחריים, ואף קבוע בה רח"ק מסוים שלא נערכה לגביו כל בדיקה המאשרת כי דווקא לרח"ק זה ניתן להגיע בהתחשב בשיעור השטחים הציבוריים בכיכר.

87. לקביעת הוולחוף, כי נושא הבעלויות בשטח הציבורי בכיכר לא התברר עד תומו במסגרת הדיונים וכי סוגיית הבעלות רלוונטית ומונעת ממנה לאשר את הוראות התכנית הכוללת המאושרות בנוגע למתחם, טוענת הוועדה המקומית כי סוגיית הבעלויות חורגת לחלוטין מהסוגיה שבה אמורה הייתה הוולחוף לדון, והיא מהו התכנון הראוי למתחם מבחינה חופית. לטענת הוועדה המקומית, מבנה הבעלויות וכמות השטחים הציבוריים הקיימים במתחם הן שאלות לתכנית מפורטת, ולא לתכנית מתאר כוללת. הוועדה המקומית מוסיפה כי מכל מקום, השיבה לשאלות הוולחוף בנושא ופירטה כי נוכח העובדה שמבנה הכיכר בנוי במפלסים, לא היה ניתן על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 להפקיע שטחים ציבוריים ולרשום אותם בלשכת רישום המקרקעין על שם העירייה, כאשר השטחים הם במפלס מסוים ומעליהם ומתחתם קיימים שטחים סחירים. לפיכך, הפתרון שנמצא היה רישום בית משותף, כאשר השטחים הציבוריים מוצמדים אל תת חלקה המצויה בבעלות עירונית. פתרון זה היה הפתרון האפשרי היחידי לצורך רישום השטחים הציבוריים על שם העירייה בטאבו. הוועדה המקומית מדגישה כי הסוגיות הללו יהיו רלוונטיות לתכנית איחוד וחלוקה מפורטת שתיערך בעתיד, ולא לתכנית הכוללת אשר תכליתה קביעת קווי מסגרת מקסימליים לתכנון ולא תכנון מפורט לעתיד המתחם.

### טענות הוולחוף

88. הוולחוף טוענת כי החלטתה בנוגע למתחם כיכר אתרים היא החלטה תכנונית ראויה, אשר התקבלה לאחר קיום שלושה דיונים (בהם שני דיונים פומביים שבמסגרתם נשמעו בהרחבה טענות הצדדים), ולאחר שהשתכנעה כי אין בידה תשתית עובדתית מספקת לשם קבלת החלטה המחריגה את מתחם כיכר אתרים מעקרונות התכנון הכוללניים שהותוו לכלל המתחמים הממוקמים בחזית הראשונה לים, וכי יש לבחון החרגה כאמור על בסיס מכלול הנתונים התכנוניים הרלוונטיים.

89. הוולחוף טוענת כי סברה כי לא נמסרו לה נתונים מספקים בנוגע למצב התכנוני המאושר, ובהתייחס להיקף השטחים הציבוריים והיקף השטחים הסחירים במתחם. בנוסף, לא הוצגו בפניה נתונים בנוגע להיקף השטחים הציבוריים בתכנון העתידי של המתחם, וכפועל יוצא מכך, היקף השטחים הציבוריים שיוצעו

בתכנית המפורטת והיקף השטחים הסחירים מכוחם ניתן יהיה לגזור את זכויות הבנייה במתחם (הרח"ק). מעבר לכך, הוולחוף סברה כי נושא הישימות הכלכלית של הבנייה במתחם וחוות הדעת הכלכלית מטעם בעלי הזכויות לא נבחנו כראוי, ובהתאם לכך, לא ניתן היה לקבל החלטה על בסיס חוות דעת כלכלית זו.

90. הוולחוף טוענת כי לאחר הדיון הראשון ובמסגרת הדיון השני בוולחוף התברר כי הנתונים שהוצגו בפני הוולחוף בדיון הראשון ושעליהם התבססה החלטת הביניים, ולפיהם בהתאם לתכנית הכוללנית המופקדת ניתן היה להקים שלושה או ארבעה מגדלים בגובה של 25 קומות תוך הסתרת המבטים לכיוון הים, לא היו נתונים מלאים. בהמשך לכך, במסגרת הבדיקה שנעשתה בהמשך להחלטת הביניים והתשובות שהתקבלו מהוועדה המקומית והיזמים, הן בנוגע לחישוב הרח"ק והן בנוגע לשטחים הציבוריים במתחם, התברר כי במסגרת הדיון הראשון לא עמדה בפני הוולחוף התמונה העובדתית המלאה ובנוסף כי אין בידי הוולחוף את התשתית העובדתית הנדרשת לשם קבלת החלטה בעניינו של המתחם.

91. הוולחוף טוענת כי בשל היעדר הנתונים, ונוכח העובדה כי מדובר במתחם ייחודי ומרכזי בסביבה החופית, הממוקם בחזית הראשונה אל הים ומהווה חוליה מקשרת בין המרחב העירוני לסביבה החופית, ואשר לתכנון בו השפעה ציבורית רחבת היקף, סברה הוולחוף כי ראוי לקבל החלטה בעניינו במסגרת של תכנית מפורטת, על בסיס מסד נתונים מלא ולאחר בחינת מכלול ההיבטים התכנוניים הרלוונטיים, לרבות השיקולים הסביבתיים והכלכליים, ואיזון ראוי ביניהם.

92. הוולחוף טוענת כי בניגוד לטענת העוררת לפיה מהות החלטת הוולחוף היא שניתן לקדם בתא שטח 301 תכנית המאפשרת בנייה של בניינים שמספרם לא הוגבל (בגובה של עד 25 קומות וברח"ק 6 לשימוש מלוואי בלבד), ובניגוד לדברים שנמסרו מטעמה במסגרת הדיון הראשון בוולחוף, התכנית הכוללנית המופקדת אינה מאפשרת קידום תכנית הכוללת מספר לא מוגבל של בניינים במתחם. זאת, בין השאר, נוכח ההוראות המפורשות בתכנית הכוללנית המופקדת שנועדו להבטיח שמירה על הסביבה החופית לטובת הציבור, לרבות הבטחת המבטים לים, הבטחת המשכיות של ציר שדרות בן גוריון וחיבורו לטיילת החוף, פתיחה ויזואלית של המבטים מציר זה אל אזור החוף, תכנון פרישת הבינוי באופן שיבטיח שמירה על מבטים אל עורף החוף והים, ומניעת חזית בנויה רציפה שחוסמת את המבטים לחוף הים.

93. הוולחוף טוענת כי כפי שעולה מהחלטתה, אין בהחלטה זו שלילה של האפשרות לקדם בעתיד תכנון הכולל בינוי גבוה ותוספת של שימוש למגורים. עם זאת, החלטות כאמור צריכות להתקבל על בסיס מידע מלא ובחינה של מכלול ההיבטים התכנוניים הרלוונטיים. כך ככלל, וביתר שאת במתחם שבעניינו, לנוכח הרגישות והייחודיות המאפיינים אותו.

94. לטענות העוררת בנוגע לדיות המידע שעמד בפני מוסדות התכנון, משיבה הוולחוף כי אכן, תכנית כוללנית נועדה להתוות עקרונות תכנון כלליים, לרבות קביעת ייעודי קרקע למתחמים, קביעת השטחים הפתוחים

והשטחים שיש ליעד לצרכי ציבור, השטח המותר לבנייה בכל ייעוד, והנחיות לעניין גובה הבניינים, וזאת תוך הקפדה על אופייה המתארי של התכנית (סעיף 62א(ג)(4) לחוק). בנוסף, ובהתאם להוראות החוק, ככלל אין לכלול בתכנית כוללנית הוראות מפורטות לגבי מגרשים מסוימים (סעיף 62א(ג)(5) לחוק). הוולחוף טוענת כי בהתאם לכך, בענייננו, הותוו במסגרת התכנית הכוללנית המופקדת עקרונות תכנון כלליים המתייחסים לכל המתחמים המצויים בחזית הראשונה לים.

95. הוולחוף טוענת כי עם זאת, העוררת סברה כי מתקיימים במתחם כיכר אתרים, המהווה חלק מתא שטח 301ג, היבטים ייחודיים, המצדיקים את החרגתו מעקרונות התכנון הכוללניים שנקבעו בתכנית הכוללנית המופקדת, וקביעה של הוראות תכנוניות שונות בענייננו, לרבות בנושא גובה הבניינים, אחוזי הבנייה (רח"ק), ותמהיל השימושים. במילים אחרות, העוררת עצמה סברה כי יש מקום להחריג את מתחם כיכר אתרים מהאופי המתארי ומהעקרונות הכוללניים שנקבעו בתכנית הכוללנית המופקדת, וביקשה כי בשל ייחודו ייקבעו בו נורמות תכנוניות שונות, החורגות מהנורמות התכנוניות הכוללניות, ואשר לטענתה מתאימות למאפיינים הייחודיים של המתחם.

96. הוולחוף טוענת כי על אף שתכנית כוללנית נועדה להתוות עקרונות תכנון כוללניים ואין לכלול במסגרתה הוראות מפורטות, הוכרה בספרות האפשרות להסדיר מתחם מסוים ברמה מפורטת יותר, וזאת בנסיבות בהן מדובר במתחם המתאפיין ברגישות מיוחדת או בשל שיקולים מיוחדים אחרים (שרית דנה ושלום זינגר, **דיני תכנון ובנייה**, כרך ב', בעמודים 1030-1032).

97. הוולחוף טוענת כי עם זאת, ברור כי לשם קביעת הוראות חריגות למתחם מסוים כאמור (כפי שביקשה העוררת עצמה, כאמור), יש צורך בהנחת תשתית עובדתית מספקת, המצדיקה את קביעת ההוראות החורגות מעקרונות התכנית הכוללנית בנוגע לאותו המתחם (השוו גם להוראת סעיף 3.12 לתכנית המתאר הכוללנית, הקובעת גם אזורים המיועדים ל"אזור לתכנון בעתיד" בתחום התכנית הכוללנית).

98. הוולחוף טוענת כי בענייננו, לאחר בחינת מכלול הנתונים שהוצגו בפניה, במסגרת שני דיונים פומביים ובמסגרת השלמות טיעון מטעם הוועדה המקומית והעוררת, ולאחר בחינת הנתונים שהוצגו בפני החוקר והוועדה המחוזית, סברה הוולחוף כי אין די בנתונים שהוצגו כדי להצדיק את החרגתו של מתחם כיכר אתרים מעקרונות התכנון הכוללניים שנקבעו בתכנית הכוללנית המופקדת בנוגע לכל המתחמים הממוקמים בקו הראשון לים, ולצורך קביעת מסגרת תכנונית שונה ועקרונות תכנון ספציפיים למתחם זה.

99. כך, הוולחוף סברה כי הנתונים שנמסרו בנוגע להיתכנות התכנון במתחם ובנוגע להיבט הכלכלי של תכנון המתחם, ואשר על בסיסם התבקשה תוספת אחוזי בנייה במתחם ספציפי זה (הגדלת הרח"ק), לא היו מספקים והתבססו על מידע שנמסר מטעם בעלי הזכויות במתחם ומבלי שחוות הדעת הכלכלית מטעמם נבחנה על ידי הגורם המקצועי הרלוונטי במוסדות התכנון. בנסיבות אלה, סברה הוולחוף כי לא ניתן לקבל

החלטה בנוגע לצורך בתוספת זכויות בנייה לשם יצירת היתכנות כלכלית לתכנון המתחם הספציפי, וזאת מבלי שההיבטים הכלכליים נבחנו על ידי גורם מקצועי אובייקטיבי, כגון שמאי מוסד התכנון, וכפי שמקובל בעת קידום כל תכנית במסגרתה עולה טענה בדבר הצורך בתוספת זכויות מהטעם של היתכנות כלכלית.

100. בנוסף, לאחר עיון בתכנית הכוללת ושמיעת ההסברים שנמסרו מטעם הוועדה המקומית והעוררת, סברה הוולחוף כי לא נמסרו די נתונים לשם קביעת הרח"ק המתאים למתחם כיכר אתרים.

101. הוולחוף טוענת כי בענייננו, וכפי שעולה מהוראות התכניות המאושרות החלות במתחם, מדובר במתחם מורכב ביותר מבחינה תכנונית, הכולל ארבעה מפלסים ומגוון של שימושי קרקע ציבוריים וסחירים, כאשר במפלס העליון מרבית שטחו מיועד לשימושים ציבוריים, ובשלושת המפלסים הנוספים חלקים ניכרים משטחו מיועדים לשימושים ציבוריים. בשל המורכבות התכנונית של המתחם, ועל אף השאלות שהופנו לנציגי העוררת ולוועדה המקומית, לא ניתן מענה לשאלה בדבר היקף ההפרשה הציבורית שתידרש במתחם, ובהמשך לכך גם לא ניתן מענה לשאלה בדבר שטחו של המגרש ממנו ייגזר הרח"ק במתחם.

102. הוולחוף טוענת כי התרשמה כי גם בפני החוקר והוועדה המחוזית לא הוצגו נתונים מספקים לשם קבלת החלטה בעניין החרגת מתחם כיכר אתרים מהעקרונות הכוללניים בעניין הגובה והרח"ק, ובפרט נתונים בנוגע להיקף השטח הציבורי המאושר ולגודל המגרש ממנו ניתן לגזור את הרח"ק. הוולחוף טוענת כי עיון בתמליל הדיון שהתקיים בהתנגדות העוררת בפני החוקר, ביום 23.12.2014, מעלה כי הנתונים האמורים לא הוצגו בפני החוקר. עוד עולה מתמליל הדיון האמור כי עמדת הוועדה המקומית בדיון הייתה שאין לאשר תוספת גובה במתחם מעל 30 קומות, ואף נציג הוועדה המחוזית ציין כי בניגוד למידע שנמסר מטעם המתנגדים, עמדת לשכת התכנון המחוזית היא שיש קושי עם הגובה והיקפי הבינוי המוצעים. בהקשר זה, וכפי שציינה הוולחוף בהחלטתה, לא ניתן מענה לשאלה מדוע במסגרת עמדת מהנדס העיר להתנגדויות שהוגשו למתחם ניתנה הסכמה להעלאת הגובה והרח"ק.

103. הוולחוף טוענת כי אין מדובר במתחם רגיל, במסגרתו ניתן להעריך את היקף השטחים הציבוריים שיופרש בתכנית המפורטת, על בסיס ההנחיות הכלליות שנקבעו בתכנית המתאר. בשל המורכבות התכנונית של המתחם, והעובדה שבמצב התכנוני המאושר הוא כולל ארבעה מפלסים וייעודי קרקע שונים בכל מפלס, קיים קושי אמיתי בהערכת היקף השטחים הציבוריים שיופרשו ובהמשך לכך בהערכת היקף השטחים הסחירים מהם ייגזרו זכויות הבנייה במתחם.

104. הוולחוף טוענת כי בנסיבות אלה, בהן לא ניתן להעריך במסגרת התכנון הכוללני מה יהיה היקף השטחים הסחירים והיקף השטחים הציבוריים בתכנית המפורטת שתוגש למתחם, וכאשר הוועדה המקומית והעוררת לא סיפקו נתונים בעניין זה, אפילו לא במסגרת של אומדן או הערכה כללית, לא ניתן היה לקבוע את הרח"ק הנכון למתחם במסגרת התכנית הכוללנית. לדעת הוולחוף, קביעה כאמור תוכל להיעשות רק

לאחר בחינה מעמיקה של הנתונים במתחם, על מורכבותם. ואכן, הוולחוף קבעה כי אין מניעה כי בחינה בעתיד במסגרת תכנית מפורטת, תוביל להחלטה על היקף רח"ק גדול יותר במתחם זה מאשר באזורים אחרים.

105. הוולחוף מוסיפה כי במסגרת הדיון השני נמסר לוולחוף על ידי היועצת המשפטית של הוועדה המקומית כי בהתאם להוראת סעיף 3.6(ד) לתכנית הכוללנית, "לא תופקד תכנית המשנה את ייעודו של מגרש, מייעוד לשטח ציבורי פתוח לייעוד אחר, אלא אם באותה תכנית המשנה את ייעודי הקרקע או בתכנית אחרת, הובטחו ככל הניתן, שטחים חלופיים למטרות אלו, בעלי גודל ורמת אטרקטיביות דומה ובפריסה עירונית מאוזנת..."

106. הוולחוף טוענת כי בענייננו, לא הוצגו בפני החוקר ובפני הוועדה המחוזית נתונים בנושא זה. מעבר לכך, על אף שאלות שהופנו לוועדה המקומית ולעוררת, לא ניתנה גם לוולחוף תשובה בנוגע לאופן חישוב השטח הציבורי הפתוח בתחום התכנית, ובנוגע לאפשרות להבטיח שטחים פתוחים בעלי גודל ורמת אטרקטיביות דומה במסגרת תכנית מפורטת שתוגש במתחם או במיקום אחר. מכאן כי לא היו בפני הוועדה המחוזית ובפני הוולחוף תשובות מספקות לשאלה, האם ניתן להבטיח את האינטרס הציבורי המגולם בהוראה זו, שמטרתה לשמר את כמותם ואיכותם של שטחי הציבור הפתוחים.

107. הוולחוף טוענת כי בנסיבות שבענייננו, בשל מורכבות המתחם, ובשל היעדר נתונים כלשהם בנוגע להיקף השטח הציבורי במתחם וכנגזרת מכך בנוגע לשטח המגרש נטו לאחר ההפרשות לצרכי ציבור, ספק אם יש משמעות לקביעת הרח"ק במסגרת התכנית הכוללנית.

108. הוולחוף מוסיפה שתי הערות גם בהתייחס לרח"ק שנקבע במסגרת התכנית הכוללנית המופקדת. ראשית, כי בעת הדיונים בוולחוף טרם הפקדת התכנית הכוללנית, לא הוצג בפני הוולחוף מתחם כיכר אתרים כמתחם בעל תכונות ייחודיות. בהתאם לכך, אישרה הוולחוף את עקרונות התכנון בו, כחלק מהאישור שניתן לעקרונות התכנוניים הכלליים שהותוו ביחס לכלל המתחמים המצויים בקו הראשון לחוף וממערב לרחוב הירקון. שנית, כי נוכח היעדר הנתונים בנוגע להיקף השטחים הציבוריים והשטחים הסחירים במתחם, הצגת הנתונים מטעם העוררת בעת הדיון הראשון בוולחוף, לפיה מכוח הרח"ק שהופקד (רח"ק של 6) ניתן לתכנן במתחם 3-4 מגדלים בתכנית גדולה ובגובה של 25 קומות, הייתה חסרת כל בסיס, ובהמשך לכך גם החלטת הביניים של הוולחוף שהתבססה על נתונים אלה אינה יכולה להתקיים עוד.

109. לטענות העוררת בנוגע לשיקולים התכנוניים שעמדו בבסיס החלטת הוועדה המחוזית, משיבה הוולחוף כי מהחלטת הוועדה המחוזית בעניין מתחם כיכר אתרים לא עולים השיקולים התכנוניים שפורטו בכתב הערר. מעבר לכך, מהחלטת הוועדה המחוזית בענייננו של מתחם כיכר אתרים עולה כי היא הדגישה שעקרונות התכנון שהומלצו על ידי החוקר (הרח"ק ומספר הקומות) הם מקסימליים וניתן יהיה לקבוע

בתכנית המפורטת רח"ק או מספר קומות נמוך יותר, כמו גם את הצורך בהכנת מסמך מדיניות למתחם החופי. הוולחוף טוענת כי בהתאם לכך, אין בסיס לטענות העוררת לפיהן הוועדה המחוזית השתכנעה בדבר הצורך בהוספת הקומות, הגדלת הרח"ק ותוספת השימוש למגורים, בתחום המתחם, והחלטתה מעידה דווקא על כך שיש לבחון היבטים אלה במסגרת התכנון המפורט.

110. הוולחוף טוענת כי כפי שפורט בהחלטתה, השיקולים שעולים מהמלצת החוקר ומהחלטת הוועדה המחוזית הם שיקולים כלכליים, כמו גם שיקולים הנוגעים לצורך בשיפור פניו של מתחם כיכר אתרים, ונראה כי תוספת הזכויות והקומות וכן הוספת השימוש למגורים נועדו לאפשר את התשומות הכלכליות הנדרשות לשם הסרת המפגע התכנוני ושינוי פני המתחם הקיים. בהקשר זה, סברה הוולחוף כי לא היה מקום לקבל החלטה בעניין התשומות הכלכליות הנדרשות על בסיס אומדן עלויות מטעם בעלי הזכויות במתחם, אשר לא נבחן על ידי כל גורם מקצועי מטעם מוסדות התכנון.

111. הוולחוף מוסיפה כי מהפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בוועדה המקומית, בעניינה של התכנית המפורטת שהוגשה על ידי בעלי הזכויות במתחם כיכר אתרים, עולה כי חוות הדעת הכלכלית שהוגשה על ידי היזם נבחנה על ידי גורמי המקצוע בעירייה במסגרת קידום התכנית המפורטת ולא הייתה מקובלת עליהם. בנוסף, במסגרת הדיון השני שהתקיים בוולחוף, אשר במסגרתו הועלו השאלות בנוגע להיקף השטחים הציבוריים והסחירים במתחם, ובנוגע לשטחה של הכיכר הציבורית ושל המגרש הסחיר ממנו ייגזר הרח"ק, לא ניתן מענה מספק מטעם הוועדה המקומית והיזמים. הוולחוף מוסיפה כי נתונים אלה לא עמדו גם בפני החוקר והוועדה המחוזית.

112. הוולחוף טוענת כי לפיכך, ובהינתן העובדה שגם בפני הוועדה המחוזית לא עמדו הנתונים בנוגע להיקף השטחים הציבוריים והסחירים, היקף השטח הפתוח לציבור ושטח המגרש ממנו ייגזר הרח"ק, כמו גם חוות דעת אובייקטיבית בעניין ההיבטים הכלכליים של הפרויקט והצורך בהוספת זכויות ושימושים לצורך היתכנותו, הרי שלא ניתן היה לקבל החלטה בעניין הרח"ק והצורך בתוספת שימוש למגורים גם במסגרת החלטת הוועדה המחוזית בנוגע לתכנית הכוללנית.

113. לטענות העוררת בדבר דיות המידע שעמד בפני הוולחוף בעת אישור התכנית הכוללנית להפקדה, משיבה הוולחוף כי במסגרת התכנית הכוללנית המופקדת אושרו עקרונות הבינוי במתחם כיכר אתרים כחלק מעקרונות הבינוי החלים על כל המתחמים המצויים בחזית הראשונה לים ממערב לרחוב הירקון, המאפשרים שימוש למלונאות בלבד ובינוי בגובה של עד 25 קומות ורח"ק 6. במסגרת הדיון האמור לא התבקשה הוולחוף להתייחס אל מתחם כיכר אתרים באופן חריג מכלל המתחמים, לא הוצגו לה המאפיינים המיוחדים של המתחם, ולא התבקש אישורה לעקרונות תכנון ספציפיים ושונים למתחם זה. החורגים מהעקרונות הכלליים. בהתאם לכך, לא התבקשו בשלב ההפקדה נתונים נוספים ביחס למתחם זה.

114. הוולחוף מבהירה כי בניגוד לטענת העוררת, היקפי הבינוי והשימושים שהוצעו בתכנית הכוללנית המופקדת לכלל המתחמים הממוקמים בחזית לים (גובה של עד 25 קומות, רח"ק 6 ושימוש למלונאות בלבד) אינם דומים להיקפי הבינוי והשימושים שהתבקשו במתחם במסגרת התכנית המאושרת (גובה של עד 40 קומות, רח"ק 7.5 ותמהיל שימושים הכולל מלונאות ומגורים), תוך החרגת המתחם מעקרונות התכנון הכוללניים שנקבעו בתכנית המופקדת. הוולחוף טוענת כי אמנם קיימים מתחמים בקו הראשון לים שיש בהם גם מגורים, אולם הם היוצאים מן הכלל. לטענתה, בחלקים שבהם רחוב הירקון הוא הקו הראשון לים, כמו כיכר אתרים, הבנייה היא למלונאות בלבד, ואילו בחלקים שבהם אושרה בנייה מגדלית מוטת מלונאות, הקו הראשון לים הוא רחוב הרברט סמואל שנמצא ממערב לרחוב הירקון.
115. הוולחוף הוסיפה בדיון כי כאשר הוועדה המקומית דנה בתכנית המפורטת לפני אישור התכנית הכוללנית, והתבקשו 3 מגדלים של 36 קומות, הוועדה המקומית קבעה שקיימים פערים בחוות הדעת הכלכלית, ושם זו לא תימצא מוצדקת, יופחתו הזכויות. אולם, לאחר אישור התכנית הכוללנית נמשך קידום התכנית המפורטת ללא בדיקה נוספת. מכאן, טוענת הוולחוף, שלא ניתן להתייחס אל התכנית הכוללנית כקובעת מקסימום בלבד שכן גם הוועדה המקומית התייחסה אליה כקובעת מסגרת תכנונית.
116. לטענות בנוגע לנתונים שנדרשו לשם קבלת החלטה בעניינו של מתחם כיכר אתרים, משיבה הוולחוף כי הדיון בעניין עקרונות התכנון שיחולו על מתחם כיכר אתרים נבע מהתנגדות העוררת ומטענתה כי למתחם מאפיינים ייחודיים הדורשים התייחסות מיוחדת וקביעת עקרונות תכנוניים שונים. בנסיבות אלה, סברה הוולחוף כי יש לקבל מידע מלא בנוגע למאפיינים של המתחם, לרבות ייעודי הקרקע המאושרים, היקפי השטחים המיועדים לשימושים ציבוריים ולשימושים סחירים, וכן נתונים בנוגע להיקף השטח הציבורי המתוכנן במתחם ובנוגע לשטח המגרש הסחיר ממנו ייגזר הרח"ק. לעמדת הוולחוף, וכפי שפורט לעיל, מדובר בנתונים שהינם הכרחיים לשם קבלת החלטה מושכלת בעניין תכנון המתחם.
117. לעמדת הוולחוף, היקף השטח הציבורי הפתוח שיאושר במתחם כיכר אתרים ומיקומו הוא נתון בעל חשיבות עליונה בתכנון המתחם, נוכח מיקומו וחשיבותו הציבורית. עם זאת, במשך כל הדיונים שהתקיימו בוולחוף, לא ניתן מענה ראוי לשאלה בנוגע להיקפו של השטח הציבורי, כמו גם בנוגע למיקומו המתוכנן, וזאת על אף טענות העוררת בדבר החשיבות בהותרת שטח ציבורי גדול במתחם כיכר אתרים, ובצמצום השטח המיועד לבנייה במתחם.
118. הוולחוף טוענת כי עמדת העוררת לפיה מתחם כיכר אתרים אינו מיועד לשימושים ציבוריים אינה נכונה, וכי עיון בהוראות התכניות המאושרות מעלה כי אף שקיימים במתחם שימושים סחירים, הרי שמרבית השטח במתחם מיועד לשימושים ציבוריים של כיכר, טיילות ודרכים, וכן להפקעה.

119. הוולחוף טוענת כי בניגוד לעמדת העוררת לפיה הגדלת מספר הקומות והרח"ק נועדו לאפשר צמצום של השטח המיועד לבנייה במתחם, במסגרת הדיונים שהתקיימו בוולחוף לא נמסרו בשום שלב נתונים בנוגע להיקפו הצפוי של שטח המגרש הסחיר ממנו צפוי להיגזר הרח"ק. במצב זה, לא היו בפני הוולחוף נתונים מספקים לצורך הבטחת צמצום השטח המיועד לשימושים סחירים במתחם, כמו גם בנוגע למשמעות הרח"ק שייקבע מבחינת זכויות הבנייה העתידיות במתחם. בנוסף, ומאחר שחוות הדעת כלכלית שהוגשה לא נבחנה על ידי גורם מקצועי רלוונטי, לא היו בפני הוולחוף גם הנתונים הכלכליים הנדרשים לשם בחינת היקף הזכויות הנדרש ותמהיל השימושים אשר יאפשר את היתכנות הפרויקט.
120. הוולחוף טוענת כי סברה כי ראוי שמכלול הנתונים של המתחם, לרבות היקף ההפרשה לצורכי ציבור והיקף השטח הסחיר וזכויות הבנייה שבו, ייבחנו גם על ידי הוועדה המחוזית, וזאת בהתחשב בכך שהנתונים האמורים לא היו בפניה עת קיבלה את ההחלטה בדבר החרגת המתחם מעקרונות התכנית הכוללת. בנסיבות אלה, וכאשר לא היו בפני הוועדה המחוזית נתונים מספקים לתוספת זכויות, קומות ושימושים במתחם, סברה הוולחוף כי לא די באישורה לתכנית המפורטת, וכי ראוי שזו תיבחן גם על ידי הוועדה המחוזית, בהתאם להליך התכנוני הקבוע בחוק.
121. הוולחוף מוסיפה כי בניגוד לטענות העוררת, אין כל תיעוד להצגת החומר ומכלול השיקולים התכנוניים בפני חוקר ההתנגדויות והוועדה המחוזית.
122. לטענות העוררת בדבר משמעותו של המידע החסר, משיבה הוולחוף כי קיימה שני דיונים פומביים בעניינו של המתחם, שבמסגרתם נעשה מאמץ לקבל מידע בנושאים שונים הכרוכים בתכנון המתחם, לרבות היקף השטחים הציבוריים והסחירים, ושטח המגרש ממנו ייגזר הרח"ק. בנוסף, הוולחוף אפשרה לוועדה המקומית ולעוררת להשלים מידע בנושא זה במסגרת השלמת טיעון וכמענה לשאלות שהופנו אליהם מטעם הוולחוף. עם זאת, עד למועד הדיון השלישי בתכנית לא נמסר מידע בנוגע להיבטים האמורים, ואף נאמר כי לא ניתן לתת נתונים בנושאים אלה עד לקידום התכנית המפורטת.
123. הוולחוף טוענת כי המכתב מטעם הוועדה המקומית בנוגע לבקשת ארכה להשלמת הנתונים, התקבל ערב הדיון השלישי בוולחוף, ולאחר שבמשך מספר חודשים נעשה מאמץ לקבל תשובות בנושאים אלה. בנסיבות אלה סברה הוולחוף כי אין מקום להמתין פרק זמן נוסף לשם קבלת מענה לשאלות שהועלו כבר לאחר הדיון הראשון בוולחוף.
124. הוולחוף טוענת כי נוכח התשובות שנמסרו מטעם הוועדה המקומית והעוררת, לפיהן המענה בעניין היקף השטח הציבורי והיקף השטח הסחיר, כמו גם בעניין משמעות הרח"ק, יינתן במסגרת התכנית המפורטת, ונוכח החשיבות של נתונים אלה לתכנון ראוי של המתחם הייחודי, החליטה הוולחוף כי עקרונות הבינוי של המתחם יותוו במסגרת התכנון המפורט ולאחר שיתבהרו כל הנתונים הרלוונטיים.

125. הוולחוף טוענת כי בניגוד לטענות העוררת, עקרונות התכנון שהותוו במסגרת התכנית הכוללנית המוקדמת אינם בהכרח נחותים ביחס לעקרונות התכנון החריגים שביקשה העוררת לאשר במתחם. כך, וכפי שפורט לעיל, בניגוד לעמדה שהוצגה על ידי העוררת בדיון הראשון, ספק רב אם ניתן לאשר במתחם תכנון הכולל 3-4 מגדלים בגובה של עד 25 קומות, וזאת נוכח הוראות התכנית הכוללנית שנועדו להבטיח שמירה על הסביבה החופית ועל המבטים והנצפות לכיוון הים, וכן נוכח הוראות התכנית הכוללנית בדבר הבטחת שטח ציבורי פתוח בהיקף ובאיכות דומים למצב התכנוני המאושר. הוולחוף טוענת כי בניגוד לטענות העוררת, לא הוכח בפני הוולחוף כי אין היתכנות לפרויקט במתחם על בסיס הוראות התכנית הכוללנית המוקדמת, וכפי שנקבע בהחלטת הוולחוף יש לבחון את נושא ההיתכנות הכלכלית של הפרויקט באמצעות בחינת חוות הדעת שהוגשה מטעם העוררת על ידי הגורם המקצועי הרלוונטי במוסד התכנון שידון בתכנית המפורטת.

126. הוולחוף טוענת כי ככל שהעוררת עודנה סבורה כי המצב התכנוני, כפי שאושר על ידי הוולחוף, אינו "מיטבי" (כטענתה) הרי שכפי שציינה הוולחוף בהחלטתה, פתוחה הדרך לקדם תכנית מפורטת, אשר תעמוד במלוא הדרישות ותספק את מלוא הנתונים והעובדות הצריכים לעניין, וזו תיבחן על ידי מוסדות התכנון המוסמכים לכך.

127. הוולחוף טוענת כי לעמדתה, לא היה מקום להמתין להכנת תכנית מפורטת ולהצגתה בפני הוולחוף בדיון נוסף. כפי שעולה מהחלטת הוולחוף, לאחר שנמצא כי הנתונים הרלוונטיים לא הוצגו בפני החוקר והוועדה המחוזית עת קיבלו את החלטתם בדבר החרגת המתחם, ולאחר מכן גם לא בפני הוולחוף, השתכנעה הוולחוף כי לא היה מקום להחריג את המתחם מעקרונות התכנון הכוללני. בהמשך לכך, קבעה הוועדה כי ככל שברצונה של העוררת להציג תכנון מפורט החורג מעקרונות התכנון הכוללני, נכון לקיים בעניינו הליך תכנוני מלא, במסגרתו יוצגו כל הנתונים הרלוונטיים בפני מוסדות התכנון המוסמכים ויישקלו כל ההיבטים התכנוניים.

128. לטענות לפיהן החלטת הוולחוף יוצרת מנגנון עוקף תכנית כוללנית, משיבה הוולחוף כי אכן, הוראות החוקר בעניין תכנית מתאר כוללנית ובנוגע למדרג הוועדות המקומיות, נועדו לעודד אישורו של תכנון כוללני המתווה עקרונות תכנון, והעברת סמכויות התכנון בהתאם לעקרונות אלה לוועדות מקומיות אשר ניתן להן אישור השר בדבר מקצועיותן ויעילותן. עם זאת, גם במסגרת תכנית מתאר כוללנית ניתן להחריג מתחמים מסוימים בשל מאפיינים ייחודיים ורגישות מיוחדת. כך בעניינו, הבקשה להחרגת מתחם כיכר אתרים מעקרונות התכנית הכוללנית, והרצון להתוויית עקרונות תכנוניים שונים במתחם זה, הייתה של בעלי הזכויות במתחם ונוכח המאפיינים הייחודיים שבו. בנסיבות אלה, כאשר נדרש דיון בקביעת עקרונות תכנון שונים במתחם זה, ונוכח הייחודיות של המתחם וחשיבותו לסביבה החופית, ולאור העובדה

שבמסגרת התכנון הכוללני לא הוצג מידע מספק, הרי שדרך המלך היא בחינת המתחם ועקרונות התכנון בו על בסיס מכלול הנתונים ובמסגרת התכנון המפורט בו תוצג התשתית העובדתית והתכנונית המלאה.

129. הוולחוף טוענת כי בהקשר זה קבעה כי בחינת התכנון המפורט תחל בוועדה המקומית, אשר ייתכן שתמצא כי עקרונות התכנית הכוללנית המופקדת מספקים לשם תכנון ראוי של מתחם כיכר אתרים. עם זאת, וככל שיימצא כי עקרונות תכנון אלה אינם נותנים מענה מספק, כפי שנטען על ידי העוררת, ניתן יהיה לבחון את עקרונות התכנון הראויים במסגרת תכנית בסמכות הוועדה המחוזית. מדובר במתווה תכנוני נכון, בנסיבות בהן התבקשה החרגת מתחם מסוים מהעקרונות התכנוניים הכוללניים, בהתחשב באופיו הייחודי של המתחם, על האינטרס הציבורי המובהק הגלום בו, ונוכח הצורך לקבל מידע שיתברר רק בשלב התכנון המפורט.

130. הוולחוף טוענת כי במסגרת קידום תכנית כוללנית ניתן להחריג מתחמים בעלי מאפיינים מיוחדים, לצורך תכנון מפורט בסמכות הוועדה המחוזית, אם נתוני המתחם מצדיקים זאת. לטענת הוולחוף, החרגה כאמור, אשר נעשית בנסיבות המתאימות, אינה יוצרת מנגנון עוקף לתכנית הכוללנית, אלא מתאימה את התכנון לנסיבות המיוחדות של המתחמים החריגים, ומהווה דרך המלך במקרים ייחודיים אלה.

131. הוולחוף טוענת כי אין לקבל את עמדת העוררת לפיה החלטה שמשמעותה קידום תכנית בסמכות הוועדה המחוזית תגרום לעיכוב משמעותי באישור התכנית המפורטת, שכן בהתאם להוראות החוק, החלטת ועדה מחוזית בדבר אישור או דחיית תכנית בסמכותה צריכה להינתן בפרק זמן של 18 חודשים מיום הגשתה (וזאת לעומת פרק זמן של 12 חודשים שנקבע לאישור תכנית בסמכות הוועדה המקומית).

132. לטענות העוררת בדבר היעדר סבירות ההחלטה נוכח הוראות תמ"א 4/13 המאפשרות תמהיל שימושים הכולל מגורים גם במתחמים הממוקמים מערבית לירקון, משיבה הוולחוף כי ראשית, וכפי שציינה העוררת עצמה, תמ"א 4/13 לא אושרה, ובהתאם לכך היא אינה מהווה נורמה תכנונית מחייבת, אלא, מעין מדיניות שיש להתחשב בה במסגרת קידום תכניות. הוולחוף מבהירה כי במסגרת החלטתה לא קבעה שלא ניתן יהיה לבחון עירוב שימושים במתחם כיכר אתרים, לרבות שימוש למגורים. הוולחוף סבורה כי בהליך קידום עקרונות התכנון המפורט, ובמסגרת שקילת כל השיקולים הרלוונטיים למתחם כיכר אתרים, ראוי יהיה לבחון גם את עקרונות התכנון שהותוו בתמ"א 4/13, לרבות בחינת השאלה אם ראוי לאמץ אותם במתחם שבענייננו אם לאו.

133. בדיון, הוסיפה הוולחוף טענה חדשה, לפיה תמ"א 13 היא התמ"א התקפה ביחס לשטח, ולהבנתה לא ניתן אישור הוולחוף לשינוי ייעוד מאזור תיירות ונופש לאזור מגורים ומלונאות ביחס למתחם זה.

## טענות עמותת "לא למגדלים בכיכר אתרים"

134. עמותת "לא למגדלים בכיכר אתרים" (להלן: "העמותה") מבקשת להצטרף כמשיבה לערר. העמותה טוענת כי היא צד להליך מכוח פסק הדין בעתירה המנהלית שאותה הגישו, לצד קבוצת מתנגדים לתכנית, שבו נקבע כי "זכויות הצדדים שמורות להם לגבי החלטת הוולחוף שתינתן בהתאם להסדר זה". בנוסף, העמותה הייתה צד לדיון בוולחוף וטענה במסגרתו. העמותה טוענת כי לצורך קיום הליך מנהלי, שקוף ותקני, בעל מעורבות ציבורית, יש לצרפה כמשיבה לערר, וכי לא ייגרם למי מהצדדים כל נזק כתוצאה מקבלת הבקשה.
135. לאור מקומה ותפקידה של העמותה בהליך שהביא, בין היתר, להגשת הערר, החלטנו בפתח הדיון על צירופה כמשיבה לו.
136. לגופו של הערר, טוענת העמותה כי יש לדחותו, וכי החלטת הוולחוף היא החלטה מנומקת שנתנה כדין, בהתאם למנהל תקין ובסמכות מלאה.
137. העמותה טוענת כי לתיקון התכנית הכוללנית יש משמעות מרחיקת לכת וכי היא תשפיע על כל התכניות המקומיות והמפורטות שיוכנו מכוחה, ואף עלולה למנוע אפשרות להתנגד להן בעתיד. בנוסף, טוענת העמותה כי התכנון של כיכר אתרים בתכנית הכוללנית באופן שבו מעוניינת העוררת יוצר תקדים מסוכן ביחס לכל אורך רצועת חוף הים.
138. העמותה טוענת כי לא ברורה תמיכת הוועדה המקומית בתכנית העוררת, ובעיקר כאשר טרם גובש והונח לפתחה מסמך מדיניות חופית.
139. העמותה טוענת כי לעוררת התאפשר להציג כל טענה או מסמך בפני הוולחוף, ואילו כעת טענתה היא כי לא הובאו בפני הוולחוף מלוא הנתונים הנדרשים לצורך מתן החלטה.
140. העמותה מדגישה כי משמעות החלטת הוולחוף היא כי הוראות התכנית הכוללנית יישארו כפי שהיו בגרסה המופקדת, וככל שתהיה בקשה לחרוג מהוראות אלה, יהיה צורך להגיש תכנית לוועדה המחוזית ולפרט במסגרתה את הנסיבות והפרטים הנדרשים לצורך אישור החריגה. כלומר, הוולחוף לא מנעה הגשת תכנית מטעם העוררת, אלא קבעה כי זו תובא לעיון מוסד התכנון המתאים במסגרת תכנית מפורטת שבה יוכרעו הסוגיות. לאחר מכן, תוכל הוולחוף לדון בשינויים המבוקשים, במסגרת סמכותה בסביבה החופית.
141. העמותה טוענת כי בשטח כיכר אתרים ובסביבתה מקודמות כיום מספר תכניות בקצב מהיר ובתמיכת עיריית תל אביב-יפו: תכנית תא/2020 להקמת 3 מגדלים בגובה 36 קומות למגורים ומלונאות ביחסים שווים בכיכר אתרים, ותכנית תא/4645 מלון קרלטון להריסת המלון הקיים ולבניית מבנה חדש בן 26 קומות, המותנה במימוש תכנית תא/2020. העמותה טוענת כי החרגת תא שטח 301ג' מהוראות התכנית הכוללנית תביא לכך שגם במסגרת תכנית תא/4645 תתבקש בנייה של 40 קומות, כך שבפועל ייבנו בכיכר

אתרים (הכוללת, על פי תכנית 1211 התקפה, גם את מלון קרלטון) שלושה מגדלים, ולא שניים כפי שמוצג על ידי העוררת.

142. העמותה טוענת כי שינוי הוראות התכנית הכוללנית ביחס לתא שטח 301 ג' יעמוד בניגוד להוראות תמ"א 13, הקובעת, בסעיף 12(1), חובת הגשת תסקיר השפעה על הסביבה, סקר חופי מפורט, סקר והצעה תכנונית בדבר דרכי גישה וסקר המערכות של תשתית הסביבה והשלכתן על האתר, וכדו'. העמותה טוענת כי מאחר שמסמכים אלה לא הוגשו, הוולחוף הייתה מנועה מלאשר את השינוי המבוקש על ידי העוררת.

143. העמותה טוענת כי אישור השינוי המבוקש לתכנית הכוללנית היה נעשה לאורה של התכנית המפורטת – תא/2020 – במקום להפך, וכי התכנית הפרטנית מבוססת על נימוקים של כדאיות כלכלית, שאותם לא עלה ביד העוררת להוכיח, בעוד שניתן לשדרג את כיכר אתרים גם תוך עמידה בהוראות התכנית הכוללנית ועקרונות שמירת הסביבה החופית.

144. העמותה טוענת כי על פי תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992, לא ניתן לגזור זכויות בנייה משטח הכיכר, שהוא שטח ציבורי, ומוחרג באופן מפורש מהשטחים המשותפים בנכס שנרשם כבית משותף. כמו כן, על פי תמ"מ 5 ועל פי התכנית הכוללנית, לא ניתן לשנות ייעוד של שטח ציבורי לייעוד אחר, אלא אם הובטחו שטחים חלופיים באותה איכות ובאותה תכנית, או בתכנית שאישורה מותנה באישור אותה תכנית. על כן, זכויות הבנייה המרביות בשטח כיכר אתרים הן 27,420 מ"ר, ולא 85,000 מ"ר כפי שמקדמת העוררת במסגרת תכנית תא/2020. בנוסף, טוענת העמותה כי ברור ששטח בשפת הים לא ניתן להשבה באותה תכנית ובאותה איכות, ועל כן אין דרך חוקית לבצע מהלך זה.

145. העמותה טוענת כי העוררת העלתה טענה חדשה בערר, לפיה כיכר אתרים כלל אינה שטח ציבורי, אלא גג מפלס הכיכר התחתון המהווה (בחלקו) שטח סחיר, וכי דין טענה זו להידחות, שכן על פי התכנית התקפה הכיכר מהווה שטח ציבורי.

146. העמותה טוענת כי בפני הוועדה המקומית הוצגה חוות דעת כלכלית (מטעם מר משה פרידמן) לעניין אומדן העלויות הכרוכות בהכשרת מתחם כיכר אתרים לצורך הקמת פרויקט חדש, שבה מוערכות עלויות הכשרת הקרקע בסכום של 122 מיליון ₪, שלטענת העמותה, גם העירייה עצמה בדקה ומצאה כי מדובר בהערכה מופרזת, וכי העלויות עומדות על כמחצית מסכום זה. העמותה מציינת כי חוות דעת זו לא הובאה בפני הוולחוף על ידי העירייה, אלא על ידי העמותה.

147. במענה לטענות העוררת, טוענת העמותה כי אכן על מוסד תכנון לאשר את התכנית המיטבית, אלא שהתכנית שמקדמת העוררת אינה התכנית המיטבית, והיא אף מרעה את מצב השטח, הסביבה החופית והציבור. זאת, על בסיס הבעלות בזכויות בשטח הזקוק לשיפור תכנוני, וללא קשר לסבירותן של דרישות

היזם. העמותה טוענת כי העוררת מבקשת להקים פרויקט שיפקיע את הסביבה החופית לטובת בעלי אמצעים מועטים; באופן שמעלה חשש כי הדירות יהפכו לדירות רפאים; ותוך חסימת הים והאוויר, יצירת חומת הצללה וטורבינת רוחות, וחסימת השמים הפתוחים והנוף לים מהעיר ומסביבתה. זאת, באופן תקדימי ביחס לכל קו החוף.

148. העמותה טוענת כי העוררת מבקשת להפוך את הוולחוף ל"חותמת גומי" ביחס להתנגדות שאושרה על ידי הוועדה המחוזית, ושוללת ממנה את שיקול דעתה העצמאי.

149. העמותה מוסיפה כי שיקולי הוועדה המחוזית לא היו תכנוניים מובהקים, אלא שהסיבה לבקשת קומות נוספות הייתה ונותרה כלכלית גרידא. העמותה טוענת כי השיקול התכנוני הברור היה כי מתחם כיכר אתרים דורש השבחה ותכנון מחדש, אולם העוררת הציבה דרישות מרחיקות לכת כתנאי לביצוע ההשבחה האמורה. בנוסף, הדיון נסמך על מידע שגוי וחלקי בדבר זכויות הבנייה בשטח; ותוך הסתרה של החפיפה בין התכנית לבין התכנית למלון קרלטון; ומבלי לעמוד בהוראות תמ"א 13, כפי שפורט לעיל.

150. העמותה טוענת כי יש לדחות את הערר, הן על הסף – לאור העובדה שהפרויקט קודם תוך הסתרה, סילוף והצגת נתונים שגויים או חלקיים; והן לגופו, מהטעמים שפורטו. לחלופין, מבקשת העמותה כי הדיון יוחזר לוולחוף תוך מתן הנחיות.

## דיון והכרעה

151. כאמור בפתח החלטתנו, לאחר שמיעת טענות הצדדים החלטנו פה אחד לדחות את הערר בעיקרו, ולאשר את החלטת הוולחוף, למעט בסוגיית השימושים במתחם. להלן נפרט ונמק את החלטתנו.

152. כבר בראשית דברינו נציין כי איננו חולקים על העובדה שכיכר אתרים היא "אירוע תכנוני" יוצא דופן, המחייב התייחסות מיוחדת. מטעם זה, כבר בשלב הפקדת התכנית הכוללנית נקבע מתחם תכנון 301ג', הכולל גם את כיכר אתרים, כמתחם שלגביו יחולו הוראות תכנון מיוחדות. כיכר אתרים נמצאת במיקום עירוני קריטי, ומהווה נקודת מפגש עיר-ים, על ידי חיבור של ציר ציבורי מרכזי בעיר – שדרות בן גוריון – אל רצועת הטיילת והים. ההכרח ביצירת מרחב ציבורי המשכי הוא קריטי בנקודה זו, והיווה קריטריון בסיסי ומוסכם על הכול, לאורך כל הדיונים בנושא.

153. העוררת מבקשת כי ביחס לכיכר אתרים יחולו הוראות מיוחדות עוד יותר, החורגות מהוראות התכנית הכוללנית החלות על יתר חלקי התכנית המסומנים בתשריט אזורי הייעוד כ"אזור מוטה מלונאות" (לעניין הרח"ק); מההוראות החלות על יתר חלקי התכנית המסומנים בנספח העיצוב העירוני כאזור לבנייה של עד 25 קומות (לעניין גובה המבנים); ומההוראה החלה ביחס למתחם 301ג' לפיה לא יותרו שימושי מגורים

ממערב לרח' הירקון. ההצדקה לכך, לגישת העוררת, היא הצורך לתכנן מחדש את כיכר אתרים באופן משופר, ובאופן שניתן ליישום מבחינת היתכנות כלכלית.

154. בקשות אלה התקבלו על ידי הוועדה המחוזית לאחר שמיעת ההתנגדויות, אולם השינויים שהוכנסו בתכנית לא אושרו על ידי הוולחוף כנדרש, ולפיכך הוחזרו לבחינתה במסגרת ההסכמה שהיוותה בסיס לפסק הדין בעתירה המנהלית. השינויים שאושרו על ידי הוועדה המחוזית נדחו על ידי הוולחוף בהחלטתה מושא הערר, בנימוק לפיו לא נערכה בחינה קונקרטי של ההצדקה לחריגות המבוקשות. למותר לציין כי שלוש הסוגיות מושא הערר: סוגיית הגובה המקסימלי, סוגיית הרח"ק המקסימלי וסוגיית השימושים המותרים והתמהיל ביניהם – הן סוגיות בעלות השפעה על הסביבה החופית, ועל כן בהתייחסה אליהן, ובקביעה אילו הוראות נכון יהיה להחיל בעניינן, פעלה הוולחוף במסגרת סמכותה ושיקול דעתה בתחום השמירה על הסביבה החופית "לתועלת הציבור ולהנאתו", כאמור בסעיף 7 לתוספת השנייה לחוק.

155. כתוצאה מכך, הושבו הוראות התכנון של התכנית הכוללנית ביחס למתחם 301ג' לגרסתן המופקדת, שאושרה על ידי הוולחוף טרם הפקדת התכנית.

156. יצוין כי הוולחוף לא פסלה באופן קטגורי את החריגות שהתבקשו על ידי העוררת, ובמסגרת החלטת הביניים אף שקלה לאשרן, אולם החלטתה בסופו של דבר לדחותן בשלב זה, ובמסגרת התכנית הכוללנית, נבעה מכך שבנקודת הזמן הנוכחית, לא הוצגה בפניה ההצדקה לחריגה המבוקשת.

157. כפי שיפורט להלן, מסקנת הוולחוף לפיה לא הוצגה הצדקה לחריגות המבוקשות בנקודת הזמן הרלוונטית לאישור התכנית הכוללנית – מקובלת עלינו בעיקרה. אף אנו השתכנענו כי עד לתכנון המפורט של השטח, שבו יתבררו גודל המגרש לאחר הפרשות לצורכי ציבור, היקף זכויות הבנייה שניתן יהיה לגזור ממנו והיקף זכויות הבנייה הנוספות הנדרשות לצורך הפיכת התכנון לישים מבחינה כלכלית – אין ודאות לגבי ההצדקה לחריגות המבוקשות בעניין גובה המבנים והרח"ק, ולהיקפן. כמו כן, תוצאת החלטתה, שהיא השבת הוראות התכנית הכוללנית ביחס למתחם כיכר אתרים לנוסחן כפי שנכלל בתכנית המופקדת, תואמת לדעתנו את המדיניות הראויה והנהוגה ביחס לשמירת הסביבה החופית במיקום זה, לפחות עד להצגת בסיס המצדיק חריגה ממנה.

158. גם אנו, לאחר שהתוודענו לנסיבות המקרה, סבורים כי כרגע אין מקום להחריג את המתחם. את ההחלטה ניתן יהיה לאשר לאחר שיהיו נתונים ברורים לגבי התכנון המוצע, השיקולים הכלכליים ומעבר לכול, שיקולים של איכות המרחב הציבורי. זאת, שכן כל ההצדקה לתכנון מחדש של נקודה זו במרחב מונעת על ידי הצורך להנגיש את השטח לציבור.

159. עם זאת, בעניין השימושים סברנו כי יש מקום לאמירה על פיה קיימת אפשרות לשימושי מגורים בשטח כיכר אתרים, וכי הדבר תואם את המדיניות התכנונית, לרבות זו של הוולחוף עצמה, ביחס לרצועת החוף.

160. לעובדה שבעניינינו מדובר בתכנית כוללנית יש שתי השלכות. הראשונה, היא כי ככלל, תכנית כוללנית אינה אמורה לכלול הוראות מפורטות ביחס למגרש ספציפי כזה או אחר (ר' סעיף 62א(ג)(5) לחוק). אולם, ניתן להסדיר מתחמים מיוחדים על ידי הנחיות תכנון מפורטות יותר גם במסגרת תכנית כוללנית, אם בשלב עריכתה כבר ידוע על צורך בהסדרה מיוחדת כזו. הערר עוסק בעיקר בשאלת נטל ההוכחה להצדקת החרגת מתחם מסוים מהוראות התכנית הכוללנית כבר במסגרתה, נטל המוטל לטעמנו על המבקשים להצדיק החרגה כזו, ובשאלת היקפו של הנטל: כלומר, מה נדרש לצורך קביעת הוראות תכנון מפורטות וייחודיות כבר בשלב התכנון הכוללני.

161. בנוסף לכך, הערר נוגע לשאלת היחס בין תכנון כולל לתכנון נקודתי, ועל מי מהם לסגת בפני משנהו, בהתחשב בין היתר בשלב שבו נמצא כל אחד מהם. לא אחת אנו נדרשים להכריע בשאלה אם ניתן לקדם תכנון נקודתי ללא תכנון כולל, או במקביל אליו. לרוב, אנו מתבקשים לאשר תכנון נקודתי ולא לעכבו בשם העדיפות שיש לתת לתכנון כולל (ר' למשל בערר 13/16 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רמת השרון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל אביב (27.6.2017, פורסם בנבו); ערר 26/17 המועצה המקומית באר יעקב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז (12.11.2017, פורסם בנבו)) ערר 24/17 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זמורה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז מרכז (22.1.2018, פורסם בנבו); ערר 34/18 מועצה אזורית מנשה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז חיפה (9.1.2019, פורסם בנבו).

162. בהחלטותינו בעניין קבענו כי יש לתת עדיפות עקרונית לתכנון כולל, אולם גם החלטה לדחות תכנית פרטנית לאור הצורך בתכנון כולל צריכה לעמוד במבחן הסבירות. ככל שהתכנון הכולל מצוי בשלבים מוקדמים יותר, ובנסיבות שבהן לא ניתן להצביע על כך שהתכנון הפרטני יסכל את עקרונות התכנון הכולל, כך יש להפחית בשלילה על הסף או בעיכוב של התכנון הפרטני מהנימוק של עצם קידומו של תכנון כולל. אולם, פרמטרים אלה משתנים ממקרה למקרה, ואכן במקרים מסוימים נכון לעצור תכנון פרטני שאינו עולה בקנה אחד עם תכנון כולל שעקרונותיו ברורים, ושעלול להיות מסוכל בשל קידומן של תכניות פרטניות. בנוסף, ציינו בהחלטותינו כי על פי הפסיקה בעניין היחס בין תכנון כולל לתכנון פרטני, לממד הזמן יש משקל אשר עשוי לעתים להטות את הכף אל עבר העדפת התכנון הפרטני (עע"מ 8909/13 ישעיהו הרמלין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (4.3.2015, פורסם בנבו), בסעיף 59).

163. במקרה זה, עומדת לפנינו בקשה שונה, שבמהותה היא בקשה לעכב את התכנון הכולל לצורך קידום תכנון נקודתי, וזאת על מנת להתאים את התכנון הכולל לתכנון הנקודתי. אנו סבורים כי במקרה כזה העדיפות שיש לתת לתכנון הכולל, לצד ממד הזמן אשר במקרה זה נוטה גם הוא לטובת התכנון הכולל – שכבר היה

בשלבם מתקדמים ביותר ומגובש לחלוטין – לעומת התכנון המפורט, שטרם גובש סופית ופרטיו תלויים בנתונים שונים שטרם ידועים באופן מלא, מכריעים את הכף לטובת אישור התכנית הכוללנית ללא עיכובים נוספים, ובלי להתאימה לתכנון הנקודתי המקודם במקביל. בהיבט ממד הזמן יוער כי אילו התכנון המפורט למתחם היה ברור ומגובש יותר, לא הייתה מניעה להתאים את הוראות התכנית הכוללנית אליו. אולם, כאמור, לא זה המצב בענייננו.

164. יצוין כי טענות העוררת והוועדה המקומית בהקשר זה כוללות סתירה פנימית. מצד אחד, נטען כי התכנית הכוללנית היא תכנית ברזולוציה נמוכה, ועל כן אין צורך בשלב זה בקביעת ההסדרים המפורטים, שמקומם בשלב התכנון המפורט. מצד שני, נטען כי יש לקבוע בתכנית הכוללנית הוראות תכנון ספציפיות החורגות מהוראותיה הכלליות, על בסיס נתוניו הייחודיים של המתחם. גם ביחס לנתונים הייחודיים נטענו טענות סותרות לגבי היקף המידע הקיים והנחוץ לצורך קבלת החלטה, כך שמצד אחד נטען כי כל המידע הוצג או שניתן להציגו, ומצד שני נטען כי בשלב התכנון הכוללני אין צורך בהצגת מלוא המידע.

165. בכל הנוגע להיררכיית התכניות, ברור כי ככלל, התכנון המפורט צריך להיגזר מהתכנון הכולל. אמנם, כאמור, אין מניעה כי תכנון מפורט שהגיע לשלב מתקדם, או עקרונות תכנון מגובשים ביחס למתחם מסוים, שאינם מסכלים את התכנון הכולל ושאינם מניעה לאשרם, יוטמעו בתכנון הכולל בדיעבד (ולמעשה, תכניות כוללניות רבות מהוות בעיקרן קומפילציה של תכניות מפורטות מאושרות וממומשות, לצד תפישה כוללת יותר של היישוב). למעשה, סעיף 5.4 לתכנית הכוללנית מתייחס כולו למתחמי תכנון הדורשים תכנון ייחודי. אולם, במקרה שלפנינו, מתבקשת התאמה של הוראה כללית כביכול לצרכים ייחודיים שלא הוצג לגביהם בסיס מספק בשלב שבו נדרשה קבלת ההחלטה.

166. ההשלכה השנייה של העובדה שמדובר בתכנית כוללנית, הרלוונטית להחלטה בערר, היא שעם אישור תכנית כוללנית, וכאשר מדובר בוועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת (כבענייננו), עוברת הסמכות לאישור תכניות מקומיות ומפורטות בתחום התכנית הכוללנית לוועדה המקומית, כל עוד תכניות אלה אינן סותרות את התכנית הכוללנית. משמעות הדבר היא כי קביעת הוראות מיוחדות ביחס למתחם מסוים, הסוטות מהוראותיה הכלליות של התכנית הכוללנית, לא תדרוש את אישורה של הוועדה המחוזית בשלב התכנית המפורטת, אם ההחרגה אושרה כבר במסגרת התכנית הכוללנית. לענייננו, חשובה אף יותר הוראת סעיף 4(א) לתוספת השנייה לחוק, הקובעת (ההדגשה הוספה):

“לא תופקד ולא תאושר תכנית החלה בתחום הסביבה החופית או חלק ממנה, אלא לאחר קבלת אישור הוועדה [לשמירת הסביבה החופית], או אם היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מיתאר מקומית שאושרה בידי הוועדה.”

הוראה דומה נכללה בסעיף 1.4.11 להוראות התכנית, הקובע:

"מקום בו נדרש אישור ולח"ף לתכנית מכוחה של תכנית זו, לא יידרש האישור אם התכנית תואמת תכנית מתאר מקומית שאושרה על ידי הולח"ף".

167. במהלך הדיון שמענו טענות סותרות לעניין סמכותה של הוולחוף לקבוע כי תכנית מפורטת תחזור לדיון בוולחוף טרם אישורה, אף אם תתאם את הוראות התכנית הכוללנית. בהחלטת הביניים קבעה הוולחוף כי התכנית המפורטת למתחם תחזור לאישורה, אולם בהחלטתה מושא הערר לא התייחסה לכך. מבלי לקבוע מסמרות בעניין זה, נציין כי דרישה כזו אינה עולה מהחוק או מהתכנית, ועל כן איננו סבורים כי ניתן לקבוע אותה במסגרת החלטתנו בערר. כתוצאה מכך, להוראות שייקבעו בתכנית הכוללנית ביחס למתחם תהיה השלכה על הצורך בקבלת אישור הוולחוף לתכנון המפורט, וככל שהתכנית הכוללנית תאשר חריגה מן ההנחיות הכלליות, כפי שמבקשת העוררת, בהחלט ייתכן כי התכנית המפורטת תוכל להתאשר על ידי הוועדה המקומית בלבד. לעומת זאת, אם התכנית המפורטת תהווה חריגה מהתכנית הכוללנית, היא תידרש הן לאישור הוועדה המחוזית והן לאישור הוולחוף. יש לציין כי כך סברה גם הוולחוף, כפי שעולה מתמליל הדיון.

168. על כן, במסגרת החלטתנו בערר לקחנו בחשבון גם את השאלה אם יש בסיס ואפשרות לקבוע בשלב זה הנחיות תכנון שיאפשרו גובה ורח"ק מוגדלים, שלאורן ניתן יהיה לקדם תכנית מפורטת שלא תהיה מחויבת להגיע לדיון בוולחוף טרם הפקדתה.

169. יובהר כי אין בכך כדי להטיל ספק בכישוריה של הוועדה המקומית וביכולתה לפעול לטובת עירה ותושביה, ובכל הנוגע לדיון שתקיים הוועדה המקומית עצמה בתכנון המפורט, ומהיכרותנו עם יכולותיה, אנו מניחים כי יהיה מדובר בבחינה מקצועית ורצינית, שתהיה מבוססת גם על מסמך המדיניות שיוכן על ידי אותה ועדה מקומית, ובתכנון שיתחשב הן במיקומה הרגיש והחשוב של התכנית והן בצורכי התושבים ועמדותיהם.

170. עוד חשוב לציין, כפי שציננה גם הוולחוף, כי טרם הוכח שהתכנון המפורט ידרוש בהכרח חריגה מהוראות התכנית הכוללנית, שכן היקף זכויות הבנייה והתמהיל הנדרשים לצורך יצירת כדאיות כלכלית לפרויקט לא נבחן על ידי מוסד התכנון (אף שהעוררת והוועדה המקומית שבות וטוענות כי הוראות התכנית הכוללנית אינן מאפשרות תכנון בר-ביצוע), ולטעמנו גם לא נבחנה באופן מספק מי יישא במטלות הציבוריות, ובאיזה היקף. במקרה שבו תימצא ישימות לתכנית מפורטת שלא תדרוש חריגה כזו, התכנית תהיה, מטבע הדברים, בסמכות הוועדה המקומית.

171. כפי שצוין לעיל, אין באמור כדי לשלול את האפשרות שהוולחוף תמצא כי גם תכנית החורגת מהוראות התכנית הכוללנית לעניין גובה המבנים, הרח"ק ותמהיל השימושים, תהיה ראויה לאישור בנסיבות שיוצגו לפניה באופן מפורט.

172. כאמור, קביעתה העקרונית של הוולחוף, לפיה אין בפניה בסיס נתונים עובדתי מספק לצורך החרגת הבינוי במתחם כיכר אתרים מהבינוי והמדיניות כפי שאושרה במסגרת התכנית הכלכלית, מקובלת עלינו. הוולחוף נימקה את החלטתה בכך שהוצג בפניה מידע חלקי בלבד בשלושה היבטים: ההצדקה הכלכלית לתוספת זכויות ושימושים, היקף השטח שממנו ייגזרו זכויות הבנייה בתכנית עתידית והיקף השטח שיהיה צריך להישמר עבור שימושים ציבוריים – שעל בסיסם יחושב הרח"ק ומהם ייגזרו זכויות הבנייה במתחם. בין היבטים אלה קיימת השפעה הדדית, שכן ראשית יש לקבוע מה היקף זכויות הבנייה שיידרש לצורך חידוש הכיכר (זימי התכנית המפורטת עשו זאת בהנחה שמלוא העלויות יוטלו על כתפיהם), ולאחר שיוודע גודל המגרש, תידרש הגדלת הרח"ק באופן שיאפשר לממש את כל הזכויות הנ"ל באותו מגרש.

173. יצוין כי אף שהעוררת שבה וטענה בדיון כי היא מודעת לכך שזכויות הבנייה שניתן יהיה לממש במגרש מוגבלות על ידי הכללים השונים שנקבעו בתכנית הכלכלית לעניין אופן חישוב הרח"ק, הצורך לשמור על שטחים בייעוד ציבורי והוראות התכנון המיוחדות למתחם חופי (ר' להלן), כך שייטכן שממילא לא תוכל לממש במגרש את הגובה והרח"ק המקסימליים המבוקשים על ידה, בפועל נגזרות בקשותיה לעניין הגדלת הגובה והרח"ק מהרצון לאפשר מיצוי מקסימלי של זכויות בנייה במתחם, בהיקף שאותו הציגה לפנינו.

174. בנוסף לעובדה שהוצג מידע חלקי בלבד בהיבטים הנ"ל, כפי שקבעה הוולחוף, יש לזכור כי תנאי להפקדת תכנית מפורטת לתא השטח, המצוי במתחם החופי, הוא אישור מסמך מדיניות למתחם החופי, בהתאם להוראות סעיף 5.3.1 לתכנית. מסמך מדיניות כזה טרם אושר, ויש להניח כי להוראותיו תהיה השפעה ניכרת על אופי הבינוי שניתן יהיה לאשר בתא השטח. על כן, העקרונות התכנוניים שהציגה העוררת למתחם הם תיאורטיים בשלב זה, לפחות בחלקם, וקיים קושי להתבסס עליהם בקבלת דרישותיה.

#### הנימוק הכלכלי

175. לא ניתן להתעלם מכך שבקשת העוררת לתוספת גובה, רח"ק ושימושים במתחם, החל משלב ההתנגדות לתכנית הכלכלית (שהוגשה על ידי חברת מרינה, בעלת הזכויות דאז), נובעת בראש ובראשונה מהצורך להצדיק את פרויקט חידוש הכיכר מבחינה כלכלית, כאשר הנימוקים התכנוניים לעניין תכנית וגובה הם אילוצים הנובעים מהנחה בסיסית לפיה נדרש היקף מסוים של זכויות בנייה לשימושים מסוימים. כשלעצמה, כדאיות כלכלית היא צורך לגיטימי. גם הוולחוף, בתכנית שאישרה בעבר, הכירה בנימוק הכלכלי כמצדיק תוספת זכויות, לרבות תוספת זכויות למגורים בשטחי מלונאות בסביבה החופית, מקום שהן נחוצות לצורך הפיכת תכנית בעלת תועלת ציבורית לשיממה. אולם, הטענה בדבר רף הכדאיות הכלכלית היא טענה הדורשת הוכחה, לרוב באמצעות חוות דעת כלכלית-שמאית המפרטת את עלות הפרויקט אל מול שווי זכויות הבנייה שיינתנו במסגרתו. העוררת טענה כי דרוש היקף מסוים של זכויות

בנייה ותמהיל שימושים מסוים, ומהיקף זה חישה את הרח"ק המבוקש. בשלב הבא, ומתוך הנחה שיש עדיפות או אילוץ תכנוני לצמצום הבנייה לשני מבנים בלבד, חושב גובה המבנים המבוקש. טענותיה בעניין זה התקבלו על ידי חוקר ההתנגדויות ועל ידי הוועדה המחוזית.

176. הוולחוף, לעומת זאת, סברה כי לא ניתן להסתמך על מסמך "אומדן עלויות ראשוני" שנערך לצורך העניין, שגם הוועדה המקומית ציינה לגביו, במסגרת הדיון בהפקדת התכנית המפורטת (תא/2020) מיום 7.10.2015, כי יש צורך לבדוק אותו ואת הנחות הבסיס שלו, ואם יתגלו פערים יש להפחית את זכויות הבנייה בהתאם. בנוסף, בחוות דעת מטעם עיריית תל אביב נמצא כי אומדן העלויות נמוך באופן ניכר מזה שהוצג במסמך מטעם יזמי התכנית (כ-87 מיליון ₪ לעומת כ-152 מיליון ₪).

177. אין ספק כי בשלב התכנון המפורט, תידרש ותיערך בחינה מעמיקה יותר של העלויות הכלכליות הכרוכות בפרויקט, אל מול התמריצים הכלכליים שניתן לאשר לצורך מימוש הפרויקט. אולם, בשלב שבו אנו עומדים, לא עמדה העוררת בנטל להוכיח מהו היקף זכויות הבנייה ותמהיל השימושים אשר ייצור כדאיות לפרויקט. על כן, לא הייתה במקרה זה הצדקה להתאים את התכנית הכוללת לתכנון מפורט שאינו בשל, ואף לא להקדים את התכנון המפורט לתכנון הכולל באופן שיעכב את אישור התכנית הכוללת.

178. כאמור לעיל, עניין נוסף שלא הובהר בפן הכלכלי הוא אם יזמי התכנית המפורטת יישאו במלוא עלויות ביצוע "המטלות הציבוריות" הכרוכות בתכנית, לרבות הקמת הדרך, והבטחת נגישות רצופה ומרחב ציבורי ראוי, שהיוו את ההצדקה הכלכלית למתן תוספת זכויות בנייה בפרויקט.

#### גובה המבנים המקסימלי במתחם

179. נושא גובה המבנים בחזית הראשונה והשנייה לחוף נדון, כאמור לעיל, בוולחוף ביום 2.10.2013. במהלך הדיון צוין כי הבנייה הגבוהה (עד 25 קומות) בחזית הראשונה והשנייה לחוף היא בנייה שמתרכזת באזור מוטת מלונאות בלבד. במהלך הדיון הביעו חלק מחברי הוולחוף הסתייגות מאישור גובה של 25 קומות לכל אורך החזית הראשונה לחוף, ועמדת לשכת התכנון המחוזית הייתה כי מאחר שכבר אושרו תכניות דומות לאורך החזית הראשונה לחוף, גם על ידי הוולחוף, וכמעט שלא נותרו מגרשים המאפשרים בנייה חדשה, הותאמו הוראות התכנית למצב הקיים (עמ' 46-54 לתמליל הדיון).

180. במסגרת הדיון נדונה גם הוראה בתכנית שקבעה כי כל תכנית לבניית למעלה מ-8 קומות במתחם חופי תידרש לאישור הוולחוף. יו"ר הוולחוף הביעה עמדה לפיה די באישור מסמך מדיניות (כפי שנקבע בסעיף 5.3.1(א) לתכנית). החלטת הוולחוף מאותו יום התייחסה לקריטריונים לקבלת החלטה בדבר הצורך בעריכת מסמך מדיניות בתחום מתחמים חופיים.

181. בפרוטוקול הדיון צוין :

"עלה לדיון נושא הצגת גובה המבנים בחזית ראשונה ושנייה לים. עמדת הוועדה היא כי יש להגביל את גובה המבנים וכי לא ניתן לאפשר בנייה של בניינים עד 25 קומות בחזית ראשונה לים כפי שמותר כיום. עלמא צור רביבו הדגישה שקיימות מגבלות בנושא הגובה במסגרת נספח העיצוב העירוני, אשר ייקבע כנספח מחייב בתכנית וכל תכנית שהיא מעל 8 קומות ובחזית ראשונה או שנייה לים תחויב באישור הולחוף. צילי בר יוסף הוסיפה כי מדיניות העירייה היא שכל בניין או תכנית הכוללים פחות מ-8 קומות מתאימים למרקם הכללי ואין צורך להתייחס אליהם מעבר להתייחסות בתכנית המתאר".

182. מהדברים עולה כי עמדתה של הוולחוף ביחס לגובה המבנים בחזית הראשונה לים הסתייגה אף מבנייה של

25 קומות במקומות שבהם אין כיום בנייה מאושרת בגובה זה, וזאת כדי למנוע "חומה" בנויה בחזית הראשונה לים. לשאלת גובה המבנים השלכה על מופע של "חומה בנויה" המסתירה את חוף הים גם באופן בלתי-תלוי בשאלת צפיפות הבנייה, המשליכה בעצמה על מופע כזה.

183. על משקלו של היבט גובה המבנים בסביבה החופית ניתן ללמוד מפקס הדין בע"מ 10277/06 **חברת פנינת**

**אילת בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז הדרום** (15.9.2010, פורסם בנבו; להלן: "**עניין פנינת אילת**"). אמנם, באותו עניין נדונו הוראות 13 לחוף מפרץ אילת, הכוללות התייחסות לגובה המרבי של הבניינים ולהבטחת שמירת מבטים וצירים אל חוף הים, שאינן כלולות בתמ"א 13 לחופי הים התיכון שבתוקף, אך נקבעו גם אמירות כלליות ביחס לבנייה לגובה בסמוך לחוף הים.

184. בעניין פנינת אילת נקבע (בסעיפים 14-12 לפסק הדין) :

"עניין לנו בסוגיה של בניה לגובה בסמוך לחוף הים. נושא הבניה לגובה הוא סוגיה תכנונית במהותה שאינה חדשה עימנו (וראו למשל: בג"ץ 524/75 "הריאל" **אגודה הדדית לשיכון בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז ירושלים**, פ"ד ל(1) 737 (1976); ע"מ 7801/02 **מזרחי נ' מלון חוף רון בע"מ**, פ"ד נח(4) 728 (2004)). יחד עם זאת, כיום אין אנו מדברים עוד בסוגיה תכנונית גרידא. התפתחות ראויה ומשמעותית שחלה בשני העשורים האחרונים בישראל עניינה בבחינת הקשר שבין התכנון לסביבה. ההכרה כי בעולם שבו הטבע הולך ונעלם - פני הנוף עוברים שינויים משמעותיים ביד אדם ותשתיות סביבתיות נהרסות - נגרמים נזקים שלעתים לא ניתן לתקנם לחי, לצומח ולסביבה, אך גם לאדם, מחייבת אימוץ תפישה כוללת מתאימה באשר ליחסי האדם עם סביבתו. בין היתר מדובר במדיניות תכנון אשר לצד צרכיה של האוכלוסיה ההולכת וגדלה ומחייבים פיתוח תשתיות לרווחת הציבור כולו, מביאה בחשבון שיקולים נוספים שאף הם חיוניים להבטחת איכות חייו של אותו ציבור. נדרש איזון עדין בין אינטרס הפרט וזכות הקניין שלו לאינטרס הכלל, איזון בין אינטרס השמירה על הסביבה לאינטרסים אחרים אשר חיוניים לרווחת הציבור, איזון בין צרכי ההווה לצרכי העתיד (ע"מ 2528/02 **ועדת ערר מחוזית - מחוז מרכז נ' פז חברת נפט בע"מ** בפסקה 20 ([פורסם בנבו], 18.6.08)). "איננו מדברים עוד - כבעבר - אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפישה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר" (השופט חשין (כתארו אז), בג"ץ 2920/94 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה**, פ"ד נ(3) 441, 454 (1996)). כן ראו עניין אי התכלת, בעמ' 23). תפישה סביבתית כוללת זו אינה נדרשת אם כן אך לצרכי ההווה אלא נותנת את הדעת גם לעולם שאנו מותירים לדורות הבאים אחרינו, מתוך הכרה והבנה כי משאבים מתכלים וכי שינויים שנעשים ביד אדם כיום, נותרים צרוכים כחותם בנופי הארץ לעד. [...]

אכן, הגנת הסביבה היא ערובה לאיכות חיים במישור הפרטי, הלאומי והבינלאומי. ביטוייה שונים ומגוונים, החל בהגנה על החי והצומח נוכח פיתוח מואץ, וכלה באיכות המים והאוויר שאנו צורכים (אשר לאתגרים מולם ניצבת ישראל בהקשר זה ראו: ראובן לסטר, **אהוד חשן סביבה, מינהל ומשפט בישראל - שורשים ובסיס** 42 - 45 (מכון ירושלים לחקר ישראל, 2003)). ענייננו

אנו בהיבט של השמירה על הנוף, או שמא נאמר הפגיעה בו על דרך של בניה לגובה. השמירה על הנוף כרוכה לטעמי באינטרס השמירה על הטבע ובאיכות החיים המסופקת לתושבים. מכאן עמדתי כי העניין שהובא להכרעתנו צריך להיבחן גם תוך שתינתן הדעת להיבט הסביבתי, אשר ממילא טבועים, כפי שאסביר בהמשך, בהוראות תמ"א 13.

[...]

עניין נוסף שיש להביא בחשבון בבחינת תכליות התמ"א הוא כי כאמור, ענייננו בבניה בסמוך לחוף הים. סוגיה זו זכתה לדיון בפסיקת בית משפט זה (ראו למשל: ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות 89 בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה, פ"ד נו(3) 385 (2002); ע"מ 8411/07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה ([פורסם בנבו], 28.1.10). להלן: עניין מעוז דניאל; עניין אי התכלת). יחד עם זאת נעמיד הדברים על דיוקם: בענייננו מדובר בהרחבת בניה קיימת בשורת הבניינים הסמוכה לחוף הים ולא בניצול פיסת קרקע נוספת בסמוך לחוף הים.

הגם שמוקדה של עתירה זו אינו בעצם השימוש בחופי הים אלא בהרחבתו של שימוש קיים, ראוי להזכיר, ברקע הדברים, כי חופי הים הינם משאב טבע שמדינות רבות בעולם הכירו בצורך לשמרו כמשאב ציבורי אשר נגיש ופתוח לציבור כולו (וראו: עניין מעוז דניאל; עניין אי התכלת; בג"ץ 5824/05 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים בפסקה 10 ([פורסם בנבו], 10.12.09). הגם שבעניין אחרון זה דובר בחופי הכנרת, ברי כי הדברים יפים גם לענייננו). תפישה זו אומצה גם במשפט הישראלי (ראו למשל: חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד – 2004; חוק המקרקעין, תשכ"ט – 1969. והשוו גם: חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, תשס"ח – 2008). הדברים נכונים ביתר שאת לישראל, מדינה קטנה שלה קו חוף ארוך, ואשר חופיה – הן לאורך הים התיכון והן חוף מפרץ אילת, הם אכסניה לתופעות טבע ונוף ייחודיות".

185. תמ"א 4/13, אשר משמשת כאמור כמסמך מדיניות ושעקרונותיה הוטמעו בתכנית הכוללנית, כוללת גם היא, בדומה לתמ"א 13 לחופי אילת שנדונה בעניין פנינת אילת, הוראות בדבר שמירת עקרונות של שמירת מבטים לים ומניעת חזית בנויה רציפה החוסמת את המבט לחוף הים או למערב (ר' סעיף 8.4.4(א) וסעיף 9.3 לתמ"א 4/13).

186. לאור משקלו הרב של היבט גובה המבנים בשמירה על הסביבה החופית, אנו סבורים כי אין מקום להתערב בהחלטת הוולחוף שלא לאשר חריגה, ודאי כה משמעותית, מגובה המבנים המקסימלי שנקבע למתחם. אנו סבורים כי הגבלת הבינוי ל-25 קומות, גם מבחינה מהותית וודאי בנסיבות שבהן טרם הוצגה הצדקה לחריגה ממנו, היא החלטה סבירה ונכונה המשקפת הפעלת שיקול דעת ראוי של הוולחוף במסגרת סמכותה.

#### הרח"ק במתחם

187. העוררת ציינה, בצדק, כי הטענה לפיה לא ניתן לקבוע את הרח"ק כל עוד אין ודאות לגבי היקף ההפרשה לצורכי ציבור נכונה ביחס לכל מגרש לפני שלב התכנון המפורט. אולם, טענה זו היא בעוכריה, שכן היא מחלישה את ההצדקה לחרוג מההוראה הכללית שנקבעה בתכנית הכוללנית בעניין הרח"ק המרבי במתחם החופי. הסיבה לכך שהרח"ק הוא הקשה ביותר לקביעה בשלב הנוכחי, היא כי העוררת מבקשת לגזור אותו מזכויות הבנייה שברצונה לאשר בתכנית המפורטת, במקום להפך. במילים אחרות, אם בתהליך הרגיל,

לעת הכנת תכנית מפורטת בהתאם לתכנית הכוללנית נדרש מגיש התכנית לחשב את זכויות הבנייה העומדות לרשותו בהתאם לגודל המגרש ולרח"ק הבסיסי והמרבי שנקבעו ביחס אליו, במקרה זה התבקשה הוולחוף לאשר את קביעת הרח"ק בהתאם לזכויות הבנייה שאותן מבקשת העוררת, וללא מידע מדויק ביחס לגודל המגרש, ועל כן לא פלא שהוולחוף לא נענתה לבקשה זו.

188. לעניין קביעת הרח"ק בתהליך הפוך שכזה, רלוונטית גם שאלת שטח המגרש, וגם היקף השטחים ביעוד ציבורי שיהיה צורך לשמרם בתכנית העתידית – וכמה הם מותרים עבור שטחים סחירים.

189. סעיף 1.5 לתכנית הכוללנית כולל את ההגדרות הבאות:

"רח"ק [רצפה חלקי קרקע]: היחס שבין סך כל שטחי הבנייה מעל למפלס הכניסה הקובעת במגרש מסוים, חלקי שטח המגרש כהגדרתו להלן".

"שטח מגרש: לצורך חישוב שטחי הבנייה יחושב שטח המגרש בהתאם לשטחו לאחר הפרשות לצורכי ציבור".

"רח"ק מרבי: הרח"ק לפיו יש לקבוע את שטחי הבנייה המרביים במגרש מסוים, בהתאם להוראות תכנית זו החלות עליו".

"רח"ק בסיסי: הרח"ק שלפיו יש לקבוע את שטחי הבנייה המזעריים במגרש מסוים / חלקה מסוימת, בהתאם להוראות תכנית זו החלות עליו".

190. סעיף 3.7.1(ב) לתכנית הכוללנית קובע:

"במגרש למלונאות או במגרש לשימוש מעורב של מלונאות ושימוש אחר, לא יעלה הרח"ק על הרח"ק הקבוע באותו אזור ייעוד שבו נמצא המגרש".

191. תשריט אזורי הייעוד מסמן, כאמור, את שטח כיכר אתרים כאזור מגורים מוטה מלונאות, והוראות סעיף 5.4 ביחס לאזור זה קובעות כי הרח"ק המרבי – 6 – יותר בכפוף להוראות סעיף 3.7.2 (שהובא לעיל), ובהתייחס להיבטים הבאים: שמירת מבטים לים; יצירת קשרים אל חוף הים; קביעת זיקות הנאה לציבור.

192. הגדרות התכנית הכוללנית קובעות כי הרח"ק מחושב כיחס שבין שטחי הבנייה לבין שטח המגרש לאחר ההפרשות לצורכי ציבור. מכאן, שלשאלת היקף ההפרשות לצורכי ציבור השפעה על שטחי הבנייה שניתן יהיה לאשר במגרש. גם לשיטת העוררות, היקף ההפרשות אינו ידוע בשלב זה, נוכח ההנחה שתידרש הפרשה של שטח לדרך, ועל כן אין ודאות לגבי הרח"ק שיידרש לצורך מימוש זכויות הבנייה המבוקשות על ידה.

193. צודקת העוררת בטענתה כי היקף השטחים הסחירים במגרש על פי התכניות התקפות אינו רלוונטי לצורך חישוב הרח"ק בתכנית עתידית. אולם, אחת הסיבות לכך שאין בשלב זה ודאות לגבי שטח המגרש, מעבר לצורך בהפרשת שטח עבור דרך, היא הוראות התכנית הכוללנית ביחס לשינוי ייעודם של שטחים ציבוריים.

194. סעיף 3.5(ד)(2) לתכנית הכוללנית קובע:

"לא תופקד תכנית הממירה שטחי בנייה המיועדים לשימושים ציבוריים באופן המקטין את סך שטחי הבנייה המיועדים לשימושים ציבוריים במגרש אלא אם התכנית קובעת בתחומה שטחי בניה חלופיים המיועדים לשימושים ציבוריים, שאיכותיהם וגודלם דומים או עולים על אלו של שטחי הבנייה שהוקטנו".

סעיף 3.6(ד) לתכנית הכוללנית קובע:

"לא תופקד תכנית המשנה את ייעודו של מגרש, מייעוד לשטח ציבורי פתוח לייעוד אחר, אלא אם באותה תכנית המשנה את ייעודי הקרקע או בתכנית אחרת, הובטחו ככל הניתן, שטחים חלופיים למטרות אלו, בעלי גודל ורמת אטרקטיביות דומה ובפריסה עירונית מאוזנת. באם יקודמו שתי תכניות במקביל, הראשונה לשינוי ייעוד קרקע משטח ציבורי לייעוד סחיר, והשנייה לשינוי ייעוד קרקע מייעוד סחיר לשטח ציבורי, ייקבע בתכנית הראשונה כי תנאי למתן תוקף יהיה מתן תוקף לתכנית השנייה".

195. הוראות אלה מחייבות כי התכנון החדש של המתחם יתחשב בהיקף השטחים הציבוריים המאושרים בו

כיום, וישמור עליהם (או יספק להם תחליף שווה ערך בתכנית אחרת). על פי התכנית התקפה, מדובר בשטח ציבורי בהיקף משמעותי, ובאחד מעקרונות התכנון הבסיסיים והוא ההכרח ביצירת חיבור בין השדרה לים. אולם מאחר שהתכנון הקיים של המגרש הוא במספר מפלסים, וזכויות הבנייה בו רשומות כבית משותף, יש לבחון באיזה אופן יחושבו השטחים הציבוריים בתכנית העתידית. בנוסף, צוין על ידי העוררת בדיון כי בכוונתה לקבוע את ייעוד הכיכר כשטח פָּרְטִי פתוח (שפ"פ) עם זיקת הנאה לציבור, ולא כשטח ציבורי פתוח. לשאלה אם שינוי ייעוד של שטח ציבורי לשפ"פ עומדת בתנאי סעיפים 3.5(ד)(2) ו-3.6(ד) לתכנית הכוללנית, השיבה העוררת כי לעמדתה כן, אך גם אם יש ספק בדבר – ניתן יהיה לבחון שאלה זו במסגרת התכנון המפורט. יובהר כי בשלב זה, בו טרם בוצעה בחינה מעמיקה של שאלות אלה, איננו מכריעים בהן.

196. לדעתנו, שתי השאלות העולות לאור הוראות התכנית הכוללנית בעניין שינוי ייעודו של שטח ציבורי: אופן

חישוב השטחים הציבוריים שיש לקבוע בתכנית העתידית, והשאלה אם ייעוד שפ"פ עומד בהוראות התכנית הכוללנית, מהוות משוכות משפטיות לא פשוטות שיהיה על יזמי התכנית המפורטת לצלוח על מנת להבהיר את שטח המגרש שייוותר לאחר הפרשות לצורכי ציבור ואת היקף זכויות הבנייה שניתן לגזור מהמגרש, גם בהנחה שהרח"ק המרבי בו הוא 6, וגם לצורך הבהרה באיזו מידה נדרשת הגדלת הרח"ק לצורך אישור זכויות נוספות. נוכח האי-ודאות בהיבטים אלה, האמירה לפיה תידרש הגדלת הרח"ק לכ-6.6 (או כל מספר אחר, לצורך העניין) היא, בשלב זה, חסרת בסיס.

197. העוררת מבקשת למעשה להקדים את התכנון המפורט לקביעה העקרונית בתכנית הכוללנית לגבי רח"ק,

ולאשר שיעור רח"ק שיאפשר גמישות, אשר במסגרתה ניתן יהיה לאשר את מלוא זכויות הבנייה המבוקשות על ידיה. אנו סבורים כי צדקה הוולחוף בקבעה כי המידע שהוצג בפניה אינו מדויק, מבוסס וקונקרטי מספיק לצורך שינוי המגבלה הכללית של הרח"ק המרבי שנקבעה בתכנית הכוללנית בשלב זה. ייתכן, כאמור, שאילו היה תכנון מפורט מגובש יותר למתחם בשלב אישור התכנית הכוללנית, ניתן היה

להטמיעו בהוראותיה. אולם, כאשר בחינת היבטים משמעותיים בתכנית אינה אפשרית ללא תכנון מפורט, אין מקום לקבוע הוראות חריגות במסגרת התכנית הכוללת ללא ביסוס מספק.

198. למותר לציין כי איש אינו חולק שבמסגרת תכנון מפורט למתחם, ניתן יהיה לחרוג מהוראות התכנית הכוללת. כמו כן, אין חולק כי במספר מתחמים בסביבה החופית אישרה הוולחוף בעבר תכניות החורגות מכללי התכנית הכוללת, בהיבטי תמהיל השימושים וגובה המבנים. אולם, חריגה כזו אושרה על בסיס תכנון מפורט והצדקה לכך, שניתנה באופן ששכנע את הוולחוף כי התועלת הציבורית הנובעת מהתכנית עולה על הפגיעה האפשרית בסביבה החופית. במקרה הנוכחי, כאמור, עד לאישור התכנון המפורט יש צורך באישור מסמך מדיניות ובמתן מענה למספר היבטים משפטיים, ועל כן לא השתכנענו כי קיימת בשלב זה הצדקה לחריגה המבוקשת.

#### השימושים המותרים במתחם

199. כאמור לעיל, בנקודה זו מצאנו לנכון להתערב בהחלטת הוולחוף. זאת, לאחר שלא קיבלנו תשובה מניחה את הדעת לשאלה מדוע מתחם 301'ג' זכה מלכתחילה להוראה ייחודית הקובעת ביחס אליו כי "לא יותרו שימושי מגורים ממערב לרחוב הירקון". בניסיון להתחקות אחר הטעם להוראה זו, בחנו את מסמכי התכנית הכוללת ואת תמלילי הדיונים בוועדות השונות, ומהם עולה כי במסגרת הדיונים בתכנית בוולחוף ובוולנת"ע, כמו גם בדיון להפקדת התכנית בוועדה המחוזית, לא נדון תא השטח באופן ספציפי, אולם הוסבר כי התכנית מטמיעה את הוראותיה של תמ"א 4/13, שלא אושרה, ביחס למתחמים החופיים. במסגרת זו, הוצג דווקא כי התכנית, בעקבות תמ"א 4/13, מתייחסת לאזור שבו מצוי מתחם כיכר אתרים כאזור בייעוד מגורים מוטה מלונאות, שבו יישמר יחס של 30% לפחות לשימושי מלונאות, ואולם שטחי מלונאות המאושרים כיום לא יופחתו.

200. בדיון להפקדת התכנית מיום 18.3.2013 בוועדה המחוזית ציין מהנדס העיר תל אביב (עמ' 13 לתמליל הדיון):

"אזורי התכנון בחוף תואמים את מה שהגדירה תמא/13/4. אתם יכולים לראות אותם. כל מתחם כזה, יש היום הוראות בתכנית המתאר לגבי הכללים לפיתוח שלו, ובזה אנחנו למעשה הטמענו את תמא/13/4. [...]

מלונאות – נושא מאוד מרכזי בתכנית המתאר, ובעצם מה שעשינו, זה חיברנו את ההוראות של תמא/13 להוראות של תכנית המתאר למלונאות מתוך מטרה לחזק את המלונאות בעיר ולאפשר מגוון של כלים לשמירה על שטחי מלונאות. אתם יכולים לראות פה את עיקרי הוראות התכנית בנושא מלונאות. קודם כל אנחנו מאפשרים לקבוע יעוד קרקע למלונאות בכל אזור יעוד, זאת אומרת זה יעוד שאפשר להוסיף אותו בכל אזור יעוד, פרט לייעוד של שטח ציבורי, וזה משמעות מאוד מאוד גדולה. אנחנו לא מאפשרים בתכנית המתאר לגרוע שטחים למלונאות ולהפוך אותם למטרה אחרת. הוראות התכנית קובעות את זה. אנחנו קובעים לאורך החוף אזור המוגדר ברסטר, שיושב על אזורי הייעוד של החוף, שאנחנו קוראים לו אזור מוטה מלונאות. יש לגבי הוראות והוא בעצם מחייב אחוז מסוים משטחי הבניה בתכנית, שייעודו למלונאות. הוא כולל את האזור שהוגדר בתמא/13 כאזור מלונאות, את האזור שהוגדר בתמא/13 כאזור משולב מגורים-מלונאות,

והוא נותן פוטנציאל גדול יותר מאשר ניתן בתמ"א/13. הוא גם כולל אזורים יותר גדולים, כי אנחנו לא היינו מוגבלים רק לרצועה של תמ"א/13, אלא הסתכלנו על העיר ככלל".

201. בדיון בוולחוף מיום 31.7.2013, הוצג על ידי מר דניאל בראון מעיריית תל אביב כי התכנית הכוללת "מבוססת או מתואמת עם תמ"א 13/4 שמהווה מסמך שמנחה אותנו בתכנית המתאר, ההוראות של התכנית תורגמו לשפת תכנית המתאר שלנו ואנחנו כמובן מנסים לשמור את עקרונות התמ"א תוך שמירה על רמת הכללה של תכנית המתאר שלנו. ההוראות הוטמעו גם באזורי הייעוד בפרק על המרחב הציבורי והנחיות התכנון של למתחמים השונים בתכנית המתאר נכנסו לתוך פרק 5 לתוך אזורי התכנון בתכנית המתאר העירוני" (עמ' 11 לתמליל הדיון). בנוסף, הציגה גב' לריסה קופמן מעיריית תל אביב כי "יש ייעוד שהוא נקרא אזור מוטה מלונאות, לכל אורך אזור חוף הים ובאזור זה לפחות 30% משטחי הבנייה בתכנית יועדו למלונאות לא כולל שטחים בתכניות קודמות" (עמ' 14 לתמליל הדיון). בנוסף, נסקר המצאי הקיים והמתוכנן של חדרי מלון בשטח התכנית.

202. כמו כן הוסבר על ידי גב' צילי בר יוסף מעיריית תל אביב:

"התכנית לא פוגעת. רוב המלונות, אותם אזורים שסומנו כשטחי מלונאות הם קיימים. יש מעט מאד עוד חדשים גם הם אני חושבת אני לא חושבת שיש משהו מתוכנן ואין בתב"ע קיימת. תכנית המתאר אומרת מה שקיים אנחנו לא פוגעים בתכניות קיימות. זאת אומרת מה שקיים קיים גם אם זה לא מסומן הוא קיים הוא לא הולך לשום מקום [...] אנחנו לא פוגעים זכויות קיימות זאת אומרת שכל התכניות של המלונאות מה שאתה קורא המלונאות הגדולה זה לא נפגע. יותר מזה, השטח שאנחנו סימנו כאזור מוטה מה שאנחנו קראנו מוטה מלונאות 30:70 הוא גדול בהרבה בשטח שלו מהשטח שמסומן ב-13/4 המשולב, הוא בהרבה משמעותי אנחנו רואים את השטח אתם יכולים לראות במקום 218 אנחנו מדברים על 755 דונם, [...] ושמה אנחנו אומרים מכל זה בלי להתחשב בשטחים הקיימים בתכניות חדשות מעבר לזה תעשו 30:70".

203. במסגרת הדיון בוולחוף מיום 31.7.2013, נדון תא שטח 301ג' באופן ספציפי רק בהיבטים הקשורים למרינה (עמ' 66-63 לתמליל הדיון). ההחלטה לגבי תא שטח זה נכללה בסעיף 5(א) להחלטת הוולחוף מאותו יום.

204. גם בדיון בוולנת"ע, שבו התבקשה הוולנת"ע לאשר, בין היתר, שינוי גבולות ייעודים שנקבעו בתמ"א 13, הוסבר על ידי מר גדעון סגל מהיחידה לתכנון אסטרטגי בעיריית תל אביב כי התכנית מטמיעה את הנחיות תמ"א 4/13 (שאינה מאושרת) לתכנון המתחמים החופיים בפרק 5, העוסק באזורי תכנון, לרבות לעניין השימושים (עמ' 70 לתמליל הדיון בוולנת"ע). כמו כן, הוסבר כי "התכנית קבעה אזור מוטה מלונאות, שבו לפחות 30% משטחי הבנייה צריכים להיות למלונאות, וזה לא כולל את השטחים שקיימים מכוח התכנית הקודמות. כפי שאתם יכולים לראות, האזור הזה משתרע בעיקר לאורך חוף הים, מדרום העיר ועד לצפונה [...] בנוסף – לא ניתן לגרוע ייעוד של קרקע למלונאות" (שם).

205. בנוסף, צוין על ידי גב' הילה לוי גדיש, מזכירת הוולנת"ע, כי אזור כיכר אתרים הוא אזור של מגורים מוטי מלונאות בתחום ה-100 מ' מחוף הים (עמ' 105 לתמליל הדיון בוולנת"ע).

206. במסגרת פרוטוקול הדיון, צוין:

"תיירות – בהתייחס לדבריה של נציגת משרד התיירות בצורך בעיגון ההגנה על המלונאות והתיירות, הובהר ע"י נציגי העירייה, כי נושא המלונאות מעוגן במסגרת תמ"א 1/12. כמו כן, במסגרת הכנת התכנית נמצא כי היקף שטחי המלונאות והחדרים גדול יותר מהנדרש בתמ"א 1/12 ויש בכך כדי להבטיח כי התכנית מעגנת נושא זה ומעניקה לו הגנה מספקת. הובהר לעניין המלונאות הקיימת כי במגרש שיועד רק למלונאות לא יותרו שימושים נוספים".

207. כפי שנכתב לעיל, בהחלטתה, אישרה הוולנת"ע שינוי גבולות ייעודים מ"אזור תיירות ונופש", "שצ"פ", "חוף רחצה" ו"מתקנים הנדסיים" לייעוד "שטח ישוב", וכן אישרה בנייה בתחום 100 מ' מקו המים בהתאם למוצע בתכנית, לפי סעיף 5(ב) לתמ"א 13.

208. תמ"א 4/13 כוללת הנחיות תכנון למתחמים חופיים. מתחמים 20-22, הכוללים את מרינה תל אביב, כיכר אתרים ובריכת גורדון, סומנו כמתחם לתכנון עקרוני הכולל שלושה מתחמים לתכנון. לגבי מתחם זה נקבע:

"הנחיות תכנון – עקב המורכבות התכנונית של קומפלקס המבנים ושימושי הקרקע, ולאור חשיבותו העקרונית הגבוהה של המתחם על כל מרכיביו, נדרשת הכנת תכנית עקרונית כוללת לכל המתחם, אשר תהווה מסגרת מנחה לתכנון הסטטוטורי של המתחמים לתכנון, לפי המסומן בתשריט.

על התכנית הכוללת להציג את הפתרונות לתנועה, לחניה ולשרות המשתמשים והמבקרים במתחם, את הסדרת שימושי הקרקע וזכויות הבינוי הקיימות, פינוי או הסדרת המשך השימוש בבריכת גורדון, פריסת נפחי הבינוי במתחם ואת ההנחיות לתכנון ועיצוב הבינוי והפיתוח בכל אחד מהמתחמים לתכנון.

לאחר הצגת תכנית עקרונית כוללת למתחם, ניתן יהיה להכין תכניות סטטוטוריות שתגורנה מתוך הראייה הכוללת של התכנית העקרונית. במסגרת תכניות אלו יובטחו הנושאים הבאים:

#### נגישות לקו המים – [...]

צירים ניצבים – יש להבטיח את ההמשכיות של ציר שדרות בן-גוריון וחיבורו לטיילת החוף, כולל פתיחה ויזואלית של המבטים מציר זה אל אזור החוף.

#### תחום המעגנה – [...]

תכנית בינוי כוללת – במסגרת התכניות הסטטוטוריות למתחמים לתכנון, תהיה התייחסות לזכויות הקיימות בתכניות תקפות. יוצגו היקפי הבינוי הקיימים ויקבעו היקפי הבניה המוצעים, השימושים המותרים וההנחיות המפורטות לתכנון, כולל כללים משותפים לעיצוב הבינוי והפיתוח, כנגזר מהנחיות עקרוניות שנקבעו במתחם לתכנון עקרוני. בתכנון יושם דגש על הקצאת שימושים פתוחים לציבור בקומת הקרקע של המבנים, להצללה ולהגנה אקלימית על שטחי המעבר להולכי רגל".

209. על פי תשריט ייעודי הקרקע של תמ"א 4/13, בתא שטח 301ג' מסומן שטח בייעוד "אזור מגורים משולב מלונאות". סעיף 12 לתמ"א 4/13 קובע:

12.1" בשטח המיועד בתכנית זו לאזור מגורים משולב מלונאות יותרו שימושים למלונאות, למגורים ושימושים הנלווים להם.

12.2 תכנית למתחם, הכולל אזור מגורים משולב מלונאות, תייעד לפחות 30% משטח הקרקע המסומן בתשריט כאזור מגורים משולב מלונאות לבניית בתי מלון, ולשירותים נלווים.

12.3 שינוי ייעודם של שטחים, שיועדו בתכנית מאושרת לבתי מלון, יחייב הקצאת שטח זהה לבתי מלון במקום אחר באותו מתחם.

12.4 "...

210. עקרונותיה של תמ"א 4/13 ביחס לייעוד מלונאות ולייעוד מגורים משולב (או מוטה) מלונאות הוטמעו

בתכנית הכוללנית. בהתאם לכך, קובע סעיף 3.7.2 לתכנית הכוללנית:

- "על תכנית באזור מוטה מלונאות יחולו ההוראות הבאות:
- (א) לא פחות מ-30% משטחי הבנייה בתכנית ייועדו לשימושי מלונאות.
  - (ב) בחישוב שטחי [בנוסח התכנית המופקדת: היקפי] הבנייה לשימושי מלונאות מתוך כלל שטחי הבנייה שבתכנית העתידית [בנוסח התכנית המופקדת: החדשה] לא יילקחו בחשבון שטחי בנייה המיועדים בתכניות קודמות למלונאות.
  - (ג) "...

211. בנוסף, סעיף 3.7.1(ד) לתכנית קובע:

- (1) "לא תופקד תכנית המשנה את ייעודו של מגרש, מייעוד למלונאות לייעוד אחר, אלא אם התכנית מקצה בתחומה שטח חלופי בייעוד זהה, שאיכויותיו דומות או עולות על אלו של השטח שייעודו שונה.
- (2) לא תופקד תכנית הממירה שטחי בנייה המיועדים לשימוש למלונאות באופן המקטין את סך שטחי הבנייה המיועדים למלונאות במגרש אלא אם התכנית מקצה בתחומה שטחי בנייה חלופיים המיועדים לשימוש למלונאות, שאיכויותיהם דומות או עולות על אלו של שטחי הבנייה שהוקטנו.
- (3) על אף האמור בס"ק (1) ו-(2) לעיל, ניתן לשנות ייעוד או להקטין שטחי בנייה כאמור, בהתאם לתנאים המפורטים בתמ"א/12.1."

212. על רקע האמור, לא מצאנו הסבר לכך שבין ההוראות הייחודיות שנקבעו בסעיף 5.4 לתכנית המופקדת

ביחס לתא שטח 301ג' נכללה ההוראה "לא יותרו שימושי מגורים ממערב לרחוב הירקון". נציין כי לנימוק שהועלה על ידי הוולחוף בדיון, לפיו המגבלה נובעת מכך שמדובר במקום שבו רחוב הירקון הוא הקרוב ביותר לים, לא מצאנו תיעוד בדיונים בעניין התכנית, ולטענתה כי מגבלה כזו נקבעה ביחס לכלל המתחמים המצויים בקו הראשון לחוף וממערב לרחוב הירקון אין עיגון בהוראות התכנית הכוללנית.

213. כפי שפורט לעיל, במסגרת התנגדות חברת מלון מרינה בע"מ לתכנית, התבקש ביטול מגבלת איסור

המגורים באזור כיכר אתרים. בדיון מיום 23.12.2014, שבו נשמעה ההתנגדות על ידי חוקר ההתנגדויות, טענה נציגת החברה (עמ' 188 לתמליל הדיון):

"בעניין המגורים אנחנו חושבים שהקביעה במתאר 5000 היא טעות. אני אפנה בהקשר הזה גם לתמ"א 13/4 שמדברת על אזור מגורים באזור הזה. אני אפנה גם לכך שבכל הסביבה כולל ברצועה שמצפון לאזור הזה מותר יעוד של מגורים. וגם אומר שזה תואם את המדיניות גם של עיריית תל אביב בכלל ובפרט בתכנית 5000 לעירוב שימושים. ולכן מבוקש מגורים. נקודה אחרונה לגבי או טענה אחרונה בנושא המגורים זה האמירה שלה, ואתה פתחת בדברייך בעניין תחנה מרכזית וכו'. אני חושבת שלא צריך לאף אחד מהנוכחים פה לספר מה זה כיכר אתרים, איך היא נראית ואיזה מן מפגע היא מהווה בעיר הזאת. והדרך היחידה לגרום לכך שהמפגע הזה יוסר זה אם מתאר 5000 היא הזדמנות לתקן את הדבר הזה, ואם לא יותר כאן יעוד של מגורים יהיה מאוד קשה למצוא יזם שהתכנית הזאת תהיה כדאית לו".

214. כפי שצוין לעיל, גם מהנדס העיר סבר כי יש לתקן את ההוראה כך שתתיר מגורים במבני רח' הירקון

לרח' אליעזר פרי ובשטח כיכר אתרים. נוסח זה התקבל על ידי הוועדה המחוזית, שקבעה בנוסף לכך, בהמלצת החוקר, כי תמהיל השימושים ייקבע בתכנית עתידית לכיכר אתרים. יודגש כי החוקר והוועדה

המחוזית לא קבעו כי על כיכר אתרים יחול התמהיל שנקבע בתמ"א 4/13 ובהוראות הכלליות של התכנית הכוללנית ביחס לאזור מוטה מלונאות, אלא אפשרו גמישות בקביעת התמהיל, מתוך הנחה כי תידרש תוספת זכויות גדולה יותר, באופן יחסי, לשימוש מגורים, על מנת לשנות את פני המתחם.

215. כפי שפורט לעיל, איננו סבורים כי יש לאשר בשלב זה חריגות בהוראות הכלליות שיחולו על המתחם, ועל כן איננו מאשרים את ההוראה לפיה תהיה גמישות בקביעת תמהיל השימושים. אולם, אנו מקבלים את הטענה כי ההוראות הכלליות שנראה היה הגיוני להחילן במתחם, על בסיס הדיונים בתכנית טרם הפקדתה, הן ההוראות החלות ביתר השטחים המסומנים בייעוד "מגורים מוטה מלונאות" במתחמים החופיים. הדיונים בתכנית משקפים עמדה תכנונית שהייתה מקובלת הן על הוועדה המחוזית, הן על הוולחוף והן על הוולנת"ע ביחס לתכנית המופקדת, לפיה נכון להטמיע את הוראות תמ"א 4/13 בהוראות התכנית. תמ"א 4/13, כזכור, מסמנת שטח במתחם 22 (על פי תמ"א 4/13) בייעוד מלונאות משולב מגורים.

216. יוזכר כי בהתאם להוראות כלליות אלה ביחס לאזור מוטה מלונאות, הקבועות בסעיף 3.7.2 לתכנית, לא יופחתו שטחי המלונאות המאושרים כיום, ובשטחים שיתווספו לא יפחת היקף השטחים לשימוש מלונאות מ-30%. כלומר, בפועל, בבנייה עתידית בכיכר אתרים יעלה היקף השימוש למלונאות על 30% שכן עליו להתווסף על שטחי המלונאות המאושרים כיום.

217. לפיכך, אנו מורים על תיקון ההוראות בשתי הפסקאות האחרונות ביחס למתחם 301ג' בנוסחה של התכנית, כפי שאושר על ידי הוועדה המחוזית, כך שעל כיכר אתרים יחולו ההוראות הכלליות החלות במתחם החופי ובאזור מוטה מלונאות לעניין השימושים המותרים (לרבות מגורים), וההוראה המתייחסת לתכנית עתידית לכיכר אתרים ("תכנית עתידית לכיכר אתרים: ייקבע תמהיל השימושים, שיכלול שימושי מגורים, מלונאות ומסחר בצד העצמת ושידרוג המרחב הציבורי ופתיחת שדרת בן גוריון לחוף הים. רח"ק מירבי: 7.5. גובה מירבי: 40 קומות") – תימחק.

## סיכום

218. מהנימוקים המפורטים לעיל, אנו דוחים את הערר בעיקרו, ומאשרים את החלטת הוולחוף, למעט בעניין האיסור על שימושי מגורים בכיכר אתרים. הנוסח יתוקן בהתאם לאמור בסעיף 217 להחלטה, לעיל.

  
שמרית גולן, עו"ד

היום, כ"ח תמוז תשע"ט (31 יולי 2019)

יו"ר ועדת המשנה לעררים